

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Karl Pöder

POLITSEIAMETNIKE DISTSIPLINAARVASTUTUSE ERISUSED AVALIKUS
TEENISTUSES

Magistritöö

Juhendaja: dr. iur Gaabriel Tavits

Tartu
2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. POLITSEIASUTUSES TÖÖTAVATE TEENISTUJATE GRUPPIDE DISTSIPLIINARVASTUTUSE REGULEERIMINE.....	8
1.1 Õiguslik raamistik.....	8
1.2 Erinevused ametnike gruppide distsiplinaarvastutuse regulatsioonides	12
2 ÕIGUS OLLA ÄRA KUULATUD KUI MENETLUSLIK PÕHIÕIGUS	15
2.1 Ära kuulamise üldiseloostus	15
2.2 Kaitstav eesmärk.....	18
2.3 Erandid ära kuulamisõiguse rakendamisel.....	24
2.4 Ära kuulamisõiguse reguleerimine	25
2.5 Ära kuulamisõiguse rakendamine praktikas	29
2.6 Ära kuulamise tõendamine	32
2.7 Ära kuulamisõiguse rakendamata jätmise õiguslikud tagajärjed.....	33
3. TÕENDAMINE DISTSIPLIINARMENETLUSES.....	38
3.1 Tõendamise olulisus	38
3.2 Tõendamise ees.....	39
3.3 Uurimis põhimõtte	42
3.4 Menetlusosalise osalemiskohustus vs enese mittesüüstamise privileeg	45
3.5 Tõendite liigid.....	52
3.5.1 Menetlusosalise isiku seletus	53
3.5.2 Tõendite ülevõtmine teistest menetlustest.....	55
KOKKUVÕTE	58
ZUSAMMENFASSUNG	65
LÜHENDID	74
KASUTATUD KIRJANDUS	75
KASUTATUD INTERNETIALLIKAD	76
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	76
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	78

SISSEJUHATUS

Riigi ametiasutuste tegevuse tulemuslikkus sõltub olulisel määral neis töötavatest ametnikest. Ametnikud peegeldavad oma igapäevase tegevusega endas ametiasutuse autoriteeti, mille järgi omakorda hinnatakse riigi autoriteeti tervikuna, seda mitte ainult riigi kodanike, vaid ka riigis elavate ja riiki külastavate välismaalaste poolt.

Avalikku võimu teostaval või sellega vahetult seotud oleval isikul või institutsioonil peab olema ühiskonna usaldus, samas paneb ühiskond neile oluliselt kõrgemad eetilised nõudmised, millest tulenevalt on neil suurem vastutus riigi ja rahva ees. Erilist tähelepanu on selles osas pööratud Eesti suurima riigiasutuse, Politsei- ja Piirivalveameti tegevusele. Positiivse küljena peab siinkohal märkima elanike usaldust Politsei- ja Piirivalveameti suhtes, mis uuringute põhjal oli 2015. aasta novembrikuus 86%¹. Samas ei saa märkimata jätta ametnike poolt toime pandavaid distsiplinaarsüütegusid, mis leiavad aeg-ajalt meedias kajastamist ja see mõjutab omakorda usaldusväärset negatiivses suunas. Ametnike igapäevatöö on otseselt seotud avaliku võimu teostamisega, paljude inimeste elu puudutavate otsuste langetamise ning elluviimisega, mistõttu on ametnikel võrreldes töötajatega töölepingu alusel mitmeid lisakohustusi ja tegevuspiiranguid. Teisest küljest peaksid ametnikele olema ettenähtud täiendavad sotsiaalsed garantiid ning soodustused, mis tasakaalustavad seadusega sätestatud piiranguid. Iga avalik teenistuja on osa suuremast süsteemist, mille ühine eesmärk on ühiskondliku huvi teenimine². Seega organisatsiooni edukaks toimimiseks avalikus teenistuses on usaldusväärse sisekliima loomise, töö õiglase tasustamise, kohaldatavate ergutuste jm positiivse mõjutamise kõrval oluline koht ka distsiplinaarvastutusel.

Õigusleksikon defineerib distsiplinaarvastutust kui töö- või teenistusvahekorras määratavat juriidilist vastutust neid vahekordi reguleerivate õigusnormide rikkumise eest.³ Täna ses õigusruumis käsitleb antud definitsioon vastutust üksnes teenistusvahekordi reguleerivate õigusnormide rikkumise eest avalikus teenistuses. Põhjus seisneb töölepingu seaduse⁴ jõustumises 01.07.2009, millega lõppes töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse (TDVS)⁵ kehtivus erasektoris.

¹ Elanike usaldus Politsei- ja Piirivalveameti suhtes – november 2015. - <https://www.politsei.ee/et/organisatsioon/analuus-ja-statistika/> (14.03.2016)

² Avalik teenistus.- <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10448> (25.03.2016)

³ K. Maurer. Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000, lk 359.

⁴ Töölepingu seadus. - RT I, 12.07.2014, 146

⁵ Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. - RT 1993, 26, 441, RT I 2009, 5, 35.

1. jaanuaril 2010 alustas tööd Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA), mis loodi Politseiameti, Keskkriminaalpolitsei, Julgestuspolitsei, Piirivalveameti ning Kodakondsuse- ja Migratsiooni ameti ühendamisel. Politseiprefektuuride, piirivalvepiirkondade ning Kodakondsuse- ja Migratsiooni ameti regionaalsete büroode baasil moodustus neli territoriaalset prefektuuri, mis on alates 2012. aastast samuti PPA koosseisus, moodustades ühe asutuse. Kõiki Politsei- ja Piirivalveameti teenistuses olevaid ametnikke hakati nimetama politseiametnikeks.

Tulenevalt uue ameti moodustamisest, muutus ka õiguslik raamistik. Alates 01.01.2010 hakkas kehtima politsei- ja piirivalveseadus⁶ (edaspidi PPVS), mille rakendusaktiga⁷ tunnistati kehtetuks politseiseadus⁸, politseiteenistuse seadus⁹, piirivalveseadus¹⁰ ja piirivalveteenistuse seadus¹¹.

Aastaid aega võtnud ning palju poliitilisi erimeelsusi kaasa toonud Eesti avaliku teenistuse reform jõudis ametlikult lõpule 1. aprillil 2013, kui jõustus Riigikogus 13. juunil 2012 vastu võetud uus avaliku teenistuse seadus¹² (edaspidi ATS). Reformi eesmärgiks seati kujundada Eesti avalik teenistus avatuks, efektiivseks ja jätkusuutlikuks. Selle saavutamiseks loobuti Eesti avalikus teenistuses sellistest karjäärisüsteemi elementidest, mis tagasid ametnikkonnale võrreldes töötajatega stabiilsema teenistussuhte ja suuremad sotsiaalsed garantiid ning lähendati avaliku teenistuse regulatsiooni töölepingu omale.¹³

ATS rõhutab ametniku usaldussuhte olulisust. Ametnikusuhe on oma olemuselt erinev töötamisest erasektoris. Ametnikud teenivad kogu rahvast (lähtudes avalikust huvist, mitte erahuvidest või konkreetse partei suunistest). Ametnike pädevuses on võimuvolituste kasutamine (teiste inimeste käskimine, keelamine, sunnivahendite rakendamine jne), mida eraõiguslikus suhtes töötavatel isikutel ei ole. Sellise võimuvolituse andmisega kaasneb erilise usaldussuhte vajadus – ametnikud peavad juhinduma eelkõige põhiseaduslikust korrast, olema usaldusväärsed, ausad, eetilised, ametniku suhtes võib alustada distsiplinaarmenetlust, kui usaldussuhe on rikutud.¹⁴

01.04.2013 jõustunud avaliku teenistuse seadus kaotas ära avaliku teenistuja mõiste, mis hõlmas ametnike kõrval ka abiteenistujaid ning koosseisuväliseid teenistujaid.

⁶ Politsei- ja piirivalveseadus. - RT I 2009, 26, 159.

⁷ Politsei ja piirivalveseaduse rakendamise seadus. - RT I 2009, 62, 405, § 107 – 110.

⁸ Politseiseadus. - RT 1990, 10, 113; RT I 2008, 54, 304.

⁹ Politseiteenistuse seadus. - RT I 1998 50, 753; RT III 2009, 54, 401.

¹⁰ Piirivalveseadus. - RT I 1994, 54, 903; 2008, 28, 181.

¹¹ Piirivalveteenistuse seadus. - RT I 2007, 24, 126; 2009, 36, 294.

¹² Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1.

¹³ G. Tavits. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu, Tallinn 2013, lk 3.

¹⁴ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri; lk 8. -

<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae&>

Ametiasutuses töötavad isikud jagunevad nüüd ametnikeks ja töölepingu alusel ametiasutuses töötavateks isikuteks ehk töötajateks. Ametnik on isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Töötaja võetakse ATS §-s 6 nimetatud ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd.

Ametnikud nimetatakse ametikohale, töötajad võetakse töökohale. Ametikoha ja töökoha katusmõiste on teenistuskohat,¹⁵ mis tähendab seaduse kontekstis nii ametniku ametikohta kui ka töötaja töökohta.

PPVS § 6¹ lg 1, eriseadusena ATS suhtes,¹⁶ määratleb politseiasutuses¹⁷ erisuse Politsei- ja Piirivalveameti ametnike ametikohale nimetamise ja töötajate töökohale võtmise osas. Nii sätestab PPVS § 6¹ lg 1, et ametniku ametikohale nimetamisel ja töötajaga töölepingu sõlmimisel kohaldatakse olenevalt teenistuskohast PPVS § 40 punktides 1–7 ja 9¹⁸ ning §-des 42 ja 43¹⁹ sätestatud ka juhul, kui vastav teenistuskohat ei ole politseiametniku ametikoht, kuid teenistuskohal ülesannete täitmiseks on vajalik juurdepääs:

- 1) andmekogule, mille vastutav töötaja on Siseministeerium või Politsei- ja Piirivalveamet;
- 2) avaliku teabe seaduse § 35 lõike 1 punktides 5¹ ja 5² sätestatud teabele²⁰ või
- 3) Politsei- ja Piirivalveameti ametnike ja töötajate delikaatsetele isikuandmetele.

Seega töötab politseiasutuses lisaks politseiametnikele ja töötajatele veel ametnike eriliik – ametnikud, kes ei ole politseiametnikud – Politsei- ja Piirivalveameti ametnikud (edaspidi PPA ametnikud). Viimati nimetatud ametnike gruppi kuuluvad eelkõige endised Kodakondsus- ja migratsioonibüroo ametnikud²¹, samuti politsei põhitööd toetavad ametnikud.²²

Alates 01.10.2014 on PPA koosseisus 5500 teenistuskohat. Tegelikult täidetud kohti (arvestades koormusi ja välistades pikaajalised teenistussuhte peatumised) on 01.03.2016 seisuga 5002,1. Kokku töötab PPA-s 01.03.2016 seisuga 5322 inimest, nendest 4001

¹⁵ Op cit, § 1-5, lk 6

¹⁶ PPVS § 1 lg 6 kohaselt laieneb politseiteenistusele avaliku teenistuse seadus käesolevast seadusest tulenevate erisustega.

¹⁷ PPVS § 4 lg 1 kohaselt on Politsei- ja Piirivalveamet Siseministeeriumi valitsemisalas asuv valitsusasutus. Politsei- ja Piirivalveamet on politseiasutus.

¹⁸ PPVS § 40 sätestab isikud, keda ei võeta politseiteenistusse.

¹⁹ PPVS § 42, andmete kogumine isiku teenistusse võtmise otsustamiseks, § 43 politseiametniku ametikohale nimetamine.

²⁰ teave uurimisasutuse tegevuse meetodite ja taktika kohta, kui selle avalikuks tulek võib raskendada süütegude avastamist või soodustada nende toimepanemist; teave politsei relvastuse hulga kohta, kui selline teave ei ole riigisaladus või salastatud välisteave

²¹ Täidavad politseile pandud ülesandeid tulenevalt PPVS § 3 lg 1 p 3.

²² Isikud, kes täidavad politseile pandud ülesandeid, näiteks riigisaladuse kaitse ametnikud, stenografistid, digitaalsete andmekandjate vaatlejad (otsene seos süütegude menetlemisega, vrd PPVS § 3 lg 1 p 7) jne.

politseiametnikku (75%) ja 778 ATS alusel ametisse nimetatud ametnikku.²³ Töölepingu alusel töötajaid on PPA-s 454.

Analüüsides õiguslast kirjandust ja kohtupraktikat, hakkab silma tõsiasi, et võrreldes distsiplinaarmenetlusega on oluliselt rohkem tähelepanu pööratud probleemidele süüteomenetluses ja tsiviilmenetluses. Tulenevalt eeltoodust püstitab autor hüpoteesi, et pärast uue ATS jõustumist pole kadunud probleem politseiametnike ja PPA ametnike distsiplinaarvastutuse alareguleeritusest²⁴ ja leiab, et kõnealune valdkond vajab täiendavat reguleerimist võrreldes ATS-s sätestatud distsiplinaarmenetluse reguleerimisega.

Käesolev magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis analüüsib autor politseiasutustes töötavate teenistujate gruppide distsiplinaarvastutuse regulatsioone, uurides kas ATS-s sätestatud regulatsioon on ammendav ning kas ja millises ulatuses on vajadus seda täiendavalt reguleerida eriseadustes (PPVS). Samuti uurib autor, kas eriregulatsioon võib kaasa tuua põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist politseiametnike ja PPA ametnike vahel.

Kuna üks olulisim menetluslik põhiõigus haldusmenetluses, õigus olla ära kuulatud, on jätkuvalt kohtupraktikas kajastamist leidnud, on teine peatükk kontsentreeritud ärakuulamisõiguse problemaatikale. Autor uurib ärakuulamisõiguse regulatsioone võrrelduna ATS-s ja PPVS-s ja käsitleb küsimusi, kas õigus ärakuulamisele on absoluutne, s.o piiramatu õigus, mille rikkumine toob alati ja vältimatult kaasa otsustuse tühistamise, või on isiku ära kuulamata jätmine menetlusõiguslik rikkumine, millel sellist vältimatut tagajärge alati ei ole. Kas piisab ühekordsest ärakuulamisest või on nõutav mitmekordne ärakuulamine, millal tuleb menetlusalune isik ära kuulata? Kas ja millises menetlusetapis peab ametnik saama ennast kaitsta? Kas ärakuulamine on tagatud juhtumi kohta seletuse andmisega?

Kolmandas peatükis käsitleb autor tõendite kogumise problemaatikat kuna autori seisukohalt on väga vähe pööratud tähelepanu tõenditele ja tõendamise põhimõtetele distsiplinaarõiguses. Antud küsimuse uurimine on aktuaalne ka pärast ATS reformimist, mistõttu võrdleb autor distsiplinaarmenetluse aspekte teiste menetlusliikidega nii seaduse kui ka kohtupraktika pinnalt, püüdes leida vastuseid seni reguleerimata kitsaskohtadele. Olulisel kohal on siin küsimused, mis seonduvad tõendite mõiste ja liikidega. Samuti kuidas tuleks

²³ Politsei- ja Piirivalveameti personali ülevaade 01. märtsi 2016 seisuga, autori valduses.

²⁴ Vrd L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? Juridica, 2011, nr 9, lk 674.

distsiplinaarmenetluses tõendeid koguda ning missugune saab olla kogutud tõendite usaldusväärsus?

Töö koostamisel on kasutatud andmekogumismeetodit vajalike lähteandmete kogumiseks ja kirjanduse läbitöötamiseks, empiirilist analüüsi ja induktiivset meetodit, mis toetub õigusliku regulatsiooni, õigusteoreetilise kirjanduse, kohtupraktika põhjal järelduste tegemisele, samuti võrdlevat meetodit erinevate riikide õigusallikate regulatsioonide probleemikeskseks võrdlemiseks. Erinevate õigusallikate kõrvutamise ja võrdlemise tulemusena on võimalik anda ülevaade, millistest õigusnormidest lähtutakse ja millises osas oleks vaja õigusnorme täiendada.

Allikatenä kasutab autor, lisaks õigusaktidele peamiselt haldusmenetluse ja kriminaalmenetluse alast erialakirjandust, ajakirja „Juridica” artikleid, seadustike kommentaare, avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskirja ja käsiraamatut, Riigikohtu, ning alamastme kohtute otsuseid, samuti Saksamaa ja Austria õigusakte ning erialakirjandust.

Saksa õigus kujutab Eesti õiguse jaoks arvestavat eeskuju ning paljud põhimõttelised regulatsioonid on sealt meie õiguskorra eripära arvestavalt üle võetud.²⁵ Samuti viitavad ATS käsiraamat kui ka ATS seletuskiri üheselt asjaolule, et ametnike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni osas on arvestaval määral lähtutud Saksamaal kehtivast õigusest, eeskätt Saksa ametnikeseadusest.²⁶ Eeltoodu on ka peamine põhjus miks autor kasutab võrdlusmomentideks õigusallikaid Saksa ja Austria õigusest.

²⁵ I. Pärnamägi. Saksa mõju Eesti õiguses. Õiguskeel 1/2014, p 1,2 ja 7.1

²⁶ Bundesbeamtengesetz (BBG), BGBl. I S. 160.- http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/ (30.03.2016)

1. POLITSEIASUTUSES TÖÖTAVATE TEENISTUJATE GRUPPIDE DISTIPLINAARVASTUTUSE REGULEERIMINE.

1.1 Õiguslik raamistik

Ametniku kohustused on sätestatud ATS viiendas peatükis. Üldreeglina peab ametniku tegevus vastama Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS)²⁷ ning muudele seadustele ja õigusaktidele (ATS § 50). Teenistuskohustused tulenevad seadustest, määrustest, ametijuhendist või ametiasutuse poolt kehtestatud siseaktidest. Ametnikule saab teenistuskohustuste rikkumise eest määrata distsiplinaarkaristuse. Distsiplinaarsüütegu on teenistuskohustuse süüline rikkumine (ATS § 69).

Distsiplinaarvastutuse instituut on ametniku erilisest usaldussuhtest tulenev, avaliku huvi ja avaliku korra kaitseks ettenähtud kontrollimehhanism.²⁸ Distsiplinaarmenetlus on omane ainult avalikule teenistusele. Teenistuskohustuste mitte- või mittenõuetekohane täitmine võib viia varalise vastutuse, raskemad rikkumised ka distsiplinaartagajärgedeni.²⁹

Enne ATS-i kehtiva redaktsiooni jõustumist³⁰ kehtinud distsiplinaarkaristuste süsteem rajanes töötajate distsiplinaarvastutuse seadusel (TDVS)³¹, mida oli olulisel määral modifitseerinud Riigikohtu halduskolleegiumi praktika. Võrreldes 1996.a ATS-ga on kehtivas ATS-s nimetatud, millist eesmärki teenib distsiplinaarmenetlus. ATS § 71 kohaselt on distsiplinaarmenetluse eesmärgiks distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine .

Kehtivas ATS-s on ametnike distsiplinaarvastutust reguleerivad õigusnormid koondatud seaduse 8. peatükki. Lisaks sätestab ATS § 2 lg 2, et politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevväelastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega.

Lisaks eelnevale ja kõrvaldamaks 1996. a ATS-is esinenud puudujäägi³² on toodud kehtivasse ATS-i viitenorm haldusmenetluse seadusele. Nimelt sätestab ATS § 4, et

²⁷ RT 1992, 26, 349.

²⁸ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, seisuga 03.05.2013, lk 222.

²⁹ N. Achterberg. Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. 2. Aufl. Heidelberg: Müller 1986, lk 256.

³⁰ Avaliku teenistuse seadus, RT I 1995, 16, 228, mis jõustus 01.01.1996 ja kehtis kuni 01.04.2013.

³¹ RT 1993, 26, 441.

³² 1996.a ATS-is puudus viitenorm HMS sätete kohaldamisele, mis aga ei tähendanud, et HMS sätteid ei olnud vaatamata HMS §-s 112 lg 2 sätestatule, distsiplinaarmenetluses kohaldatavad. Vt lähemalt RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09, p 10 ja RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03 p 12, 13. Põhjendamaks HMS § 112 lg-le 2 antud tõlgendust peab Riigikohtu halduskolleegium vajalikuks osundada ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve

seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse (HMS)³³ sätteid, arvestades ATS-s sätestatud erisusi. Sarnane viitenorm on olemas ka PPVS-s.³⁴ Seega võib öelda, et distsiplinaarmenetlus on oma olemuselt eelkõige haldusmenetlus.

Teiselt poolt võib distsiplinaarvastutuse regulatsioonis leida ka puutepunkte karistusõiguse ning võlaõigusega. Nii nagu süüteomenetluses, on ka distsiplinaarmenetluses olulised ärakuulamisõiguse tagamine,³⁵ võimaliku distsiplinaarsüüteo toimepanemise asjaolude kohta tõendite kogumine³⁶ ning isikute kaitseõiguse tagamine.³⁷ Võlaõigusest on tuletatav süü mõiste sisustamine, täpsemalt võlaõigusseaduse (VÕS)³⁸ §-st 104, mille kohaselt on süü vormideks hooletus, raske hooletus ja tahtlus.³⁹ Kehtivas ATS-s on süü vormid lahti kirjutatud avaliku teenistuse omapära arvestades. Tahtlus on teenistuskohustuse rikkumise teadlik soovimine, hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole järgimata jätmine ja raske hooletus on ametniku kohustuste täitmiseks vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine. Seejuures arvestatakse süü hindamisel ametniku haridust, töökogemust, teadmisi ja oskusi. Kehtiv ATS ei näe ette teenistuskohustuste rikkumise tuvastamisel juhindumist võlaõigusest ega karistusõigusest.

Ametniku distsiplinaarvastutuse eesmärk ei ole mitte niivõrd ametnikku sanktsioneerida, vaid anda riigile võimalus lõpetada teenistussuhe ametnikuga, kes oma süüteo näitas end sellisest küljest, mis välistab teenistuse jätkamise, või siis mõjutada leebemate vahenditega mitte nii rasket süütegu toime pannud ametnikku, et ta tulevikus täidaks teenistuskohuseid kohaselt. Distsiplinaarõigus on suunatud samuti avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime säilitamisele ja

kolleegiumi 17. veebruari 2003. a otsusele asjas nr 3-4-1-1-03. Sellest otsusest nähtub, et Haldusmenetluse seadus konkretiseerib järelevalvekolleegiumi hinnangul hea halduse põhimõtet ja teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid ning realiseerib PS §-st 14 tulenevat üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Jättes Haldusmenetluse seaduse kohaldamata menetluses, mis ei ole eriseadusega piisavalt reguleeritud, võivad isikute õigused ja kohustused sattuda ohtu.

³³ Haldusmenetluse seadus - RT I, 23.02.2011, 8

³⁴ PPVS § 1 lg 3 sätestab, et käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

³⁵ Vrd KrMS § 34 lg 1 p 1- kahtlustataval on õigus teada kahtlustuse sisu ja anda selle kohta ütlusi või keelduda ütluste andmisest. ATS § 73 lg 3 sätestab, et Ametnikule, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, peab andma võimaluse esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta. Selleks antakse ametnikule aega vähemalt viis tööpäeva käesoleva seaduse § 72 lõikes 3 nimetatud käskkirja või korralduse kättetoimetamise päevast arvates.

³⁶ Vrd KrMS 3 peatükk, mis käsitleb tõendamist. PPVS § 92 lg 2 sätestab distsiplinaarmenetluse läbiviija õiguse nõuda distsiplinaarsüüteo kohta seletusi ja koguda tõendeid. Seletuse nõudmine politseiametnikult, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati, on kohustuslik.

³⁷ Vt RKKHo 10.12.2010, 3-3-1-72-10, p 19

³⁸ Võlaõigusseadus.- RT I, 11.03.2016, 2.

³⁹ Vt TlnHKO 12.11.2012, 3-11-1773/117, lk 10. Antud kohtuotsuses on põhjalikult käsitletud süü ja tahtluse olulisust distsiplinaarmenetluses. Süü olemasolu on hinnatud avaliku teenistuse vaatenurgast: „Süü hindamisel tuleb arvestada muuhulgas ametniku kvalifikatsiooni, ametialaseid teadmisi, mida nõutakse töö tegemiseks, kogemust, samuti ametniku võimeid ja omadusi, mida vahetu juht teadis või pidi teadma.“

tagamisele, sellel peab olema nii üld- kui eripreventiivne mõju.⁴⁰ Distiplinaarmenetluse ülesanne on tagada ühelt poolt ametniku kohustuste korrektne täitmine (hoiatav funktsioon) ning teiselt poolt kõrvaldada teenistusest need, kelle suhtes on usaldus kaotatud põhjusel, et käitumise laadist tulenevalt võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuse täitmist (ametnikusuhet lõpetav funktsioon).⁴¹

Saksa õiguskirjanduses on välja toodud järgmised distiplinaarõiguse funktsioonid:

- 1) korrastav funktsioon - distiplinaarsüüteo toimepanemine põhjustab häire ametniku teenistus- ja usaldussuhtes. Distiplinaarõiguse abil vastandatakse tekitatud häire ning eesmärk tagada ametnikkonna puhtus ja tõhusus ning säilitada selle maine. Distiplinaarõigus teenib seega ametnikkonna funktsioneerimisvõime kindlustamise eesmärki, s.o üldsuse huve.
- 2) kaitsefunktsioon - kindlustab, et teenistussuhte saab ametniku tahte vastaselt lõpetada vaid ränka üleastumist tõendavate tõendite olemasolu korral. Distiplinaarmenetluse õiguslik kord kaitseb peale üldsuse huvide ka ametnike huvi distiplinaarvõimu korrektseks teostamiseks.⁴²

Karistuse piiride kindlaksmääramisel, tuginedes teenistusalase rikkumise raskusastmele tuleb arvestada sellega, mil määral aitab eeldatav karistumäär kaasa, et ametnik ei paneks toime täiendavaid teenistusalaseid rikkumisi ja et karistus ennetaks teenistusalaste rikkumiste toimepanekut teiste ametnike poolt⁴³. Nõnda on Austria ametnike- ja teenistusõiguse seaduse (Beamten- Dienstrechtsgesetz)⁴⁴ §-s 93 sõnastatud nn süü alusteorია, mis seisneb süü ja preventsiooni omavahelises suhestumises - karistumäär piirides, mis saadakse seadusega määratud karistusraami piiride kitsendamises konkreetsete süüjuhtumi tarbeks, ei tohi määrata rangemat karistust kui üld- ja eripreventsiooni tingimused seda ette näevad. Teo toimepanija erilise majandusliku olukorra tõttu võib talle määratav karistus olla ka eri- ja üldpreventsiooni nõuetele vastavast karistumäärast nõrgem.

⁴⁰ M. Mikiver. Avaliku teenistuse õigus. 2. tr. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2002, lk 33.

⁴¹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 28), lk 223.

⁴² H. R. Claussen, W. Janzen. Bundesdisziplinarordnung. Handkommentar unter Berücksichtigung des materiellen Disziplinarrechts. 7. Aufl. Berücksichtigung von Rechtsprechung und Schrifttum bis September 1992. Köln [etc.]: Heymann 1993, lk 1.

⁴³ G. Kucsko-Stadlmeyer. Das Disziplinarrecht der Beamten. 4. Auflage. Wien; New York: Springer 2010, lk 104-105.

⁴⁴ Beamten- Dienstrechtsgesetz, BGBl. Nr. 333/1979, § 93, lg 1,2. -

<https://www.jusline.at/index.php?cpid=ba688068a8c8a95352ed951ddb88783e&lawid=160&paid=93&mvpä=144> (26.04.2016).

Saksa õigus tunneb distsiplinaarõigust kui õigusharu, kus lisaks distsiplinaarseadustele kehtivad ametnikele üldjuhul ka halduskohtumenetluse kord, samuti riigi ja liidumaade haldusmenetluse seadused.⁴⁵ Saksa distsiplinaarõiguse käsitlemisel on oluline mõista, et tegu ei ole erikaristusõigusega, nagu väga sageli eksikombel arvatakse. Pigem on tegu teenistusõiguse spetsiaalsete, puht haldusõiguslike täpsustustega ekstreemsete konfliktijuhtumite tarbeks. Seetõttu näevad Saksa distsiplinaarseadused⁴⁶ enamasti ette, et paralleelselt ja toetavalt kehtivad ka halduskohtumenetluse seadustik (Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) ja haldusmenetluse seadus (Verwaltungsverfahrensgesetz - VwVfG). Saksa kriminaalmenetluse seadustiku (Strafprozessordnung - StPO) sätteid rakendatakse täiendavalt üksnes erandkorras. Lisaks kannab karistusõigus endas eelkõige survestamise ja üldise preventsiooni ideed. Seevastu distsiplinaarõiguse peamine eesmärk on arvestada avalikkuse huvi ja taastada ametniku ametikohustuse rikkumise tagajärjel kadunud usaldusväarsus ning tagada usalduse täieliku kaotuse korral teenistusliku suhte lõpetamine; eelkõige keskendutakse siin individuaalsele preventsioonile.⁴⁷

Saksamaal on distsiplinaarõigus ametnikuõiguse oluline osa, mis on kaitstud põhiseadusõigusega. Distsiplinaarõigus hõlmab kõiki ametnikuõiguse kehtivaid õigusnorme, mis reguleerivad ametnike tööalaseid ja raskeid teenistusväliseid rikkumisi ning kuulub elukutselise ametnikkonna kandvate põhimõtete hulka.

Distsiplinaarpõhimõtteid ei saa üks ühele rakendada töötajate puhul, samamoodi nagu ei saa ka tööõiguse põhimõtteid lihtsalt üle võtta ja rakendada ametnike suhtes. Eelnev väide võib esmalt näida kaheldav, ennekõike valdkondades, kus töötajad ja ametnikud töötavad üksteise kõrval ja täidavad sarnaseid tööülesandeid. Sellele vaatamata kaasnevad ametniku staatusega erinevad tingimused ja tagajärjed. Distsiplinaarõiguse eesmärk on tagada olukorras, kus ametnik on rikkunud ametnikukohtusi, esmajoonel halduse töövõime.⁴⁸

⁴⁵ Claussen, Bennecke, Schwandt, Das Disziplinarverfahren. 6. Auflage, 2010, lk 7.

⁴⁶ Vt Bundesdisziplinargesetz (BDG), (BGBl. I S. 1510).- § 3.-
<http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html> (15.03.2016).

⁴⁷ Claussen, Bennecke, Schwandt, (viide 45), lk 2.

⁴⁸ Op. cit, lk 2. Nimetatud töövõime tagamise ülesanne on esmatähtis ning see avaldub lühidalt ja täpselt ametnikuõiguse alase põhikohustuse – hea käitumise tava uussõnastuses - Beamtenstatusgesetz (BeamStG, jõustunud 01.04.2009) § 34 lauses 3. Ametnike käitumine „peab olema austust ja usaldusväarsust tekitav, nagu amet seda nõuab“. Seni kehtinud sõnastusest, mille puhul eristati käitumist tööl ja väljaspool tööd üksteisest lahus (vt BRRG Beamtenrechtsrahmengesetz) § 36 lause 3 – kohustus käituda usaldusväärsetl „... töö ajal ja väljaspool tööd ...“) on loobutud. Selle uue sõnastuse eesmärk on teadvustada muutunud arusaama ametnikusuhtest. Esikohale on tõstetud tööalaste ülesannete täitmine. „Ametnikuseisusega kaasnevat erilist õiguslikku staatust ei mõjuta käitumine väljaspool tööd tervikuna.“ Tööalase jälgimise ja hinnangu andmise jaoks ei pea ametniku kõik eluvaldkonnad olema igal ajal avatud.

Eelpool öeldust järeldades saab väita, et tulenevalt ATS § 2 lg 2 sätestatust kohaldatakse politseiametnikele ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega. Eeltoodut kinnitab ka PPVS § 1 lg 6, sätestades, et politseiteenistusele⁴⁹ laieneb avaliku teenistuse seadus PPVS-st tulenevate erisustega. PPVS § 6³ lg 1 toob välja erisuse PPA ametniku suhtes, kes ei ole politseiametnik. Selliste ametnike suhtes distsiplinaarvõimu rakendamisel kohaldatakse üksnes avaliku teenistuse seaduses sätestatud.

Seega politseiametnike suhtes distsiplinaarvastutuse kohaldamisel tuleb juhinduda avaliku teenistuse seadusest PPVS-st tulenevate erisustega. PPA ametnike suhtes distsiplinaarvastutuse kohaldamisel tuleb juhinduda üksnes ATS-st.

Tulenevalt ATS hilisemast jõustumisest, on ametnike distsiplinaarvastutus, võrreldes PPVS-ga, ATS-s reguleeritud põhjalikumalt. PPVS-s on politseiametnike distsiplinaarvastutus sätestatud seitsmes paragrahvis, distsiplinaarmenetluse käik on kirjeldatud ainult ühes paragrahvis.

ATS-s on kohtupraktikas välja toodud probleemidest tulenevalt põhjalikumalt käsitletud distsiplinaarmenetluse erinevaid etappe. Nii näiteks on ATS §-s 71 sätestatud distsiplinaarmenetluse eesmärk, mis on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine. Distsiplinaarmenetluse eesmärk on sätestatud ka PPVS §-s 90 - distsiplinaarmenetluse eesmärk on distsiplinaarsüüteo kiire ja täielik avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine ning õnnetuse või haigestumise korral õnnetuse või haigestumisega seotud asjaolude fikseerimine.

Vaadeldes politseiametnike ja PPA ametnike distsiplinaarvastutust reguleerivaid ATS ja PPVS sätteid, on näha mõningaid erinevusi, milliseid analüüsib autor lähemalt järgnevas alapunktis.

1.2 Erinevused ametnike gruppide distsiplinaarvastutuse regulatsioonides

Üks põhilisemaid erinevusi politseiametnike ja PPA ametnike distsiplinaarvastutuses puudutab distsiplinaarsüütegusid ja distsiplinaarkaristusi. Politseiametnike distsiplinaarsüüteod vastavalt PPVS §-le 86 on:

- 1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine;

⁴⁹ Seega nii politseiametnikele kui ka PPA ametnikele, kes ei ole politseiametnikud.

2) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine;

3) vääritud tegu – süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust.

Seevastu PPA ametnike suhtes näeb ATS § 69 ette ainult ühe distsiplinaarsüüteo, milleks on teenistuskohustuse süüline rikkumine.

Politseiametnikele määratavad distsiplinaarkaristused vastavalt PPVS §-le 88 on:

- 1) noomitus;
- 2) rahatrahv kuni politseiametniku kümnekordse päevapalga ulatuses;
- 3) ametipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks;
- 4) teenistusastme alandamine ühe teenistusastme võrra üheks aastaks;
- 5) teenistusest vabastamine avaliku teenistuse seaduse § 94 alusel.

Saksa distsiplinaarõigus⁵⁰ näeb ametnikele ette sarnased distsiplinaarmeetmed:

- 1) noomitus;
- 2) rahatrahv - rahatrahvi võib määrata ametnikule või ametiga seotud praktikal viibivale isikule kuni ühe töötasu ulatuses. Kui ametnikul töötasu puudub või kui praktika eest tasu ei maksta, võib rahatrahv olla kuni 500 eurot;
- 3) töötasu vähendamine - ametniku kuusissetuleku osaline vähendamine maksimaalselt ühe viiendiku võrra kuni kolmeks aastaks. Juhul kui ametnikul on enda varasemast avalik-õiguslikust teenistussuhtest tekkinud õigus sotsiaaltoetusele, jääb sotsiaaltoetus töötasu vähendamisest puutumata;
- 4) ametiastme madaldamine;
- 5) ametnikuseisusest väljaheitmine.

Tulenevalt ATS § 70 sätestatust on PPA ametniku suhtes võimalik kohaldada kolme liiki distsiplinaarkaristusi:

- 1) noomitus;
- 2) põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks;
- 3) teenistusest vabastamine.

⁵⁰ BDG § 5jj.

Võrreldes politseiametnike ja PPA ametnike distsiplinaarsüütegusid omavahel ja kõrvutades need omakorda ATS § 7 lõigetes 1-3 sätestatud ametniku mõiste ja avaliku võimu teostamise ülesannetega tõusetub küsimus, kas eriregulatsioon toob kaasa nimetatud ametnike gruppide põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise. Nagu juba varem mainitud, töötavad täna PPA-s ametnikud, kes ei ole politseiametnikud, kuid kes täidavad politseile pandud ülesandeid. Need ametnikud on riigiga avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ning võivad samuti panna nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust toime vääritud teo, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust.

Seetõttu on autor seisukohal, et politseiametnike ja PPA ametnike võrdse kohtlemise tagamiseks peavad PPA ametnikele kohaldatavad distsiplinaarsüüteod olema samasugused politseiametnikele kohaldatavate distsiplinaarsüütegudega. Kaaluda tuleks mõlema ametnike grupi suhtes kahe distsiplinaarsüüteo, teenistuskohustuse süülise rikkumise ja vääritud teo sätestamist.

Teise erinevusena distsiplinaarkaristuste analüüsimisel tuleb võrdse kohtlemise küsimuse valguses pöörata tähelepanu politseiametnike ja PPA ametnike teenistuslikele erinevustele. Olgu siinkohal näiteks teenistusastme määramine - kuivõrd teenistusaste määratakse ainult politseiametnikele, saab distsiplinaarkaristusena teenistusastet alandada ainult politseiametnikel.

Kolmanda erinevusena toob autor välja tõendite kogumise aspekti. ATS § 73 lg 3 sätestab, et ametnikule, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, peab andma võimaluse esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta. Selleks antakse ametnikule aega vähemalt viis tööpäeva ATS § 72 lõikes 3 nimetatud käskkirja või korralduse⁵¹ kättetoimetamise päevast arvates.

PPVS § 92 lg 2 sätestab distsiplinaarmenetluse läbiviija õiguse nõuda distsiplinaarsüüteo kohta seletusi ja koguda tõendeid. Sama lõike teine lause täpsustab, et seletuse nõudmine politseiametnikult, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati, on kohustuslik.

Autor on seisukohal, et seletuse nõudmise kohustuslikkus ei saa laieneda mitte ainult politseiametnikele, vaid ka PPA ametnikele. Kuna viie tööpäevalise tähtaja nõue on sätestatud ATS-s, kehtib see mõlema ametnike kategooria osas.

⁵¹Tegemist on distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja või korraldusega, kus määratakse distsiplinaarmenetluse läbiviija ja läbiviimise tähtaeg, kirjeldatakse teadaolevaid asjaolusid ning nimetatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ametnik.

2 ÕIGUS OLLA ÄRA KUULATUD KUI MENETLUSLIK PÕHIÕIGUS

2.1 Ärakuulamise üldisloomustus

Õigus olla ära kuulatud ei ole põhiseaduses selgesõnaliselt sätestatud, kuid see on tuletatav PS §-des 1, 3 ja 10 väljendatud demokraatliku õigusriigi printsiibist, mis tähendab, et Eestis kehtivad sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.⁵²

Õigus ärakuulamisele tuleneb halduse seaduslikkuse printsiibist ja on demokraatlike riikide haldusmenetlustes üldtunnustatud põhimõtte.⁵³ Demokraatia ja õigusriigi tunnusena tõstetakse esile asjaosaliste võrdse kohtlemise nõuet ja nende menetlusse kaasamise olulisust. Õiglane ja aus menetlus peab tagama puudutatud isikute õiguste kaitse ja huvidega arvestamise, aga ka soodustama otsuse langetamiseks vajaliku teabe kogumist.⁵⁴

Tulenevalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁵⁵ artiklist 41, kätkeb õigus heale haldusele:

- a) igaühe õigust, et teda kuulatakse ära enne, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada (lg 2 punkt a);
- b) igaühe õigust tutvuda teda puudutavate andmetega (lg 2 punkt b).

Ärakuulamisõiguse tagamisele haldusmenetluses on suurt tähelepanu pööranud ka EL kohus, olles sellest välja arendanud EL õiguse ühe olulisema põhimõtte. Õigus olla ära kuulatud tuleb tagada ka siis, kui selleks puudub õiguslik eriregulatsioon.⁵⁶

Mis on ärakuulamine ja milline on selle sisu? Ärakuulamine seisneb infovahetuses haldusorgani (asutuse) ja menetlusosalise (ametniku) vahel. Õiguskirjanduses avaldub ärakuulamine menetluse alustamisest teavitamises, menetluse olemuse ja tähenduse selgitamises, õiguste tutvustamises, nõustamises, menetluse käigus kogutud andmete tutvustamises, otsuse ja selle põhjenduste teatavastegemises. Samuti on ärakuulamine menetlusosalisele võimaluse andmine otsuse suhtes arvamuse ja vastuväidete esitamiseks, sh planeeritava otsuse sisu sellisel kujul teatavaks tegemine, et menetlusosalisel oleks selge, mille suhtes ta peaks oma arvamust ja vastuväiteid esitama. Haldusorgan ei ole kohustatud menetlusosalisele esitama tõendeid ja neid interpreteerima. Tõenditega võib menetlusosaline tutvuda HMS § 37 sätestatud korras. Oluline on, et menetlusosaline saaks kokkuvõtte otsustamise aluseks olevatest faktilistest asjaoludest ja tõenditest ning tal oleks võimalus

⁵² Lähemalt RKÜK 12.07.2012 nr 3-4-1-6-12, p 131; RKPJK 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03, p 14.

⁵³ K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica VIII* 2001, lk. 522.

⁵⁴ I. Pilving. Riigikohtu 2001 aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica II* 2002, lk 109.

⁵⁵ Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, 2012/C 326/02, art 41 - http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0391.01.EST&toc=OJ:C:2012:326:TOC (07.04.2016)

⁵⁶ K. Merusk (viide 53), lk 522. Vt täpsemalt ka EKo 21.03.1990, C142/87, *Belgia Kuningriik jt*, p 46 - http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/142_87.pdf (25.03.2016).

esitada selles osas oma arvamus ja vastuväited.⁵⁷ Nii Tallinna Ringkonnakohus kui ka Riigikohus on korduvalt sellist seisukohta kinnitanud ja märkinud, et ära kuulamise õiguse tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada. Samuti peab tal olema võimalus esitada haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks vajalikke andmeid. Menetlusosalisele peab olema selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused. See, et isik võib kavandatava koormava haldusakti sisu aimata, ei ole korrektseks ära kuulamiseks piisav.⁵⁸

Millal on distsiplinaarmenetluses ära kuulamisõigus tagatud täies mahus? ATS ja PPVS sätestavad järgmised nõuded:

- 1) distsiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus toimetatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte distsiplinaarmenetluse algatamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul (ATS § 72 lg 4);
- 2) kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku tuvastamise aluseks olevad asjaolud ei ole piisavad, võib sellise ametniku distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas või korralduses jätta ajutiselt nimetamata. Sellisel juhul toimetatakse distsiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte nimetatud ametniku tuvastamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul (ATS § 72 lg 5);
- 3) ametnikule, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, peab andma võimaluse esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta (ATS § 73 lg 3);
- 4) enne distsiplinaarkaristuse määramise otsustamist peab distsiplinaarmenetluse läbiviija või distsiplinaarkaristuse määraja andma distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte ametnikule kätte allkirja vastu või kui see ei ole võimalik, siis toimetama kokkuvõtte kätte posti teel tähtkirjaga ametniku elukoha aadressil või ametniku nõusolekul elektrooniliselt ning andma ametnikule võimaluse esitada viie tööpäeva jooksul kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta (ATS § 73 lg 7);

⁵⁷ K. Merusk. Op cit, lk 524.

⁵⁸ Lähemalt RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 17; RKHKo 10.12.2010, 3-3-1-72-10, p 17; RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12 p 24; TlnRKo 23.05.2014, 3-13-28, p 12.

- 5) isikul, kelle suhtes distsiplinaarmenetlust läbi viiakse ja tema esindajal õigus tutvuda distsiplinaarmenetluse materjalidega menetluse igas etapis ja esitada menetluse jooksul asjassepuutuvaid taotlusi (ATS § 73 lg 9);
- 6) distsiplinaarmenetlus algatatakse käskkirjaga, milles määratakse distsiplinaarmenetluse läbiviija ja läbiviimise tähtaeg. Käskkiri tehakse viivitamata teatavaks politseiametnikule, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati (PPVS § 92 lg 1);
- 7) distsiplinaarmenetluse läbiviijal on õigus nõuda distsiplinaarsüüteo kohta seletusi ja koguda tõendeid, seletuse nõudmine politseiametnikult, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati, on kohustuslik (PPVS § 92 lg 2).
- 8) distsiplinaarmenetluse kokkuvõte esitatakse viivitamata distsiplinaarmenetluse algatanud juhile ja seda tutvustatakse politseiametnikule, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus läbi viidi (PPVS § 92 lg 4).

Seletuste puhul tuleb eristada ametnikult tunnistajana võetud seletust või enne distsiplinaarmenetluse alustamist võetud seletust ning menetluse käigus ATS § 73 lg 3 alusel võetavat seletust. Riigikohus on rõhutanud, et ärakuulamisõiguse tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada. Samuti peab tal olema võimalus esitada haldusorganile küsimuse õigeks otsustamiseks vajalikke andmeid⁵⁹. Seega ei ole distsiplinaarmenetluses tõendina asjakohane ametniku seletus, mis on antud enne tema suhtes distsiplinaarmenetluse alustamist, sh ajal, kui ametnik võis olla teadlik tema suhtes alustatud distsiplinaarmenetlusest, aga ei olnud teadlik, et ta on menetluses kahtlustatav. Seda põhjusel, et ametnikul puudus teadmine oma menetluslikest õigustest, nt õigusest mitte anda end kahjustavat seletust,⁶⁰ õigusest olla ära kuulatud.⁶¹ Ametnikult seletuse küsimine ei tähenda veel, et tema suhtes on alustatud või alustatakse distsiplinaarmenetlust. Seletuse küsimine võib toimuda samuti teenistusliku järelevalve menetluse raames, mille käigus haldusorgan alles selgitab välja võimalikule rikkumisele viitavad asjaolud ja otsustab seejärel distsiplinaarmenetluse alustamise vajaduse üle.

⁵⁹ RKHKo 15.05.2013 nr 3-3-1-76-12, p 10

⁶⁰ ATS § 73 lg 4 kohaselt võib distsiplinaarmenetluse läbiviija nõuda sama ametiasutuse ametnikult või töötajalt, kes viibis distsiplinaarsüüteo toimepanemise juures või kellele on teada distsiplinaarsüüteo asjaolud (edaspidi *tunnistaja*), kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis seletust distsiplinaarsüüteo kohta ja tunnistaja on kohustatud niisuguse seletuse andma. Seletuse andmisest keeldumine on kohustuse rikkumine, välja arvatud juhul, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavalt isikult nõutakse teda kahjustavat seletust või tunnistajalt nõutakse seletust tema abikaasa, elukaaslase või vanavanema kohta või tunnistaja või tema abikaasa või elukaaslase vanema või vanema alaneja sugulase kohta. Vanemaks loetakse ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps.

⁶¹ K. Lang (viide 28), lk 234. Seda on korduvalt rõhutanud ka Riigikohus, nt RKHKo 10.12.2010 nr 3-3-1-72-10.

Tulenevalt süütuse presumptsiooni printsiibist on ametnikul õigus seletuse andmisest keelduda. Selline õigus tekib ametnikule alates tema teavitamisest alustatud distsiplinaarmenetlusest ja sellest, et teda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises.⁶²

Ära kuulamise võimaldamine kohtumenetluses ei saa asendada ära kuulamiskohustuse tagamist haldusmenetluses. Ära kuulamisõiguse distsiplinaarasjas peab tagama vastava asja menetleja ja asjas kogutud teabe isikule kättesaadavaks tegemist haldusmenetluses ei asenda isiku informeeritus kriminaalmenetluses.⁶³

2.2 Kaitstav eesmärk

Haldusmenetluses on menetlusaluse isiku ära kuulamine väärtuslik informatsiooni kogumise allikas, kuna menetlusega seotud isiku käsutuses on tihti üliolulisi andmeid ja tõendeid ja ta on huvitatud paljude, sh teda võimalikult soodsas valguses näitavate asjaolude väljatoomisest. Diskretsiooniotsuste puhul on asutusel õigus vabalt valida erinevate otsuste vahel, nt kas määrata distsiplinaarkaristus, milline karistus määrata või jätta karistus üldse määramata. Seejuures ei ole võimalik otsuse meelevaldne langetamine, lähtuda tuleb kõikidest asjassepuutuvatest argumentidest. Menetlusaluse isiku ära kuulamata jätmine võib tekitada kahtlust, et asutus on teinud diskretsiooniotsuse meelevaldselt. Seega on ära kuulamisõiguse realiseerimine sisult õigema otsuse tegemise instrumendiks. Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud muu hulgas, et laialdaste diskretsioonivolituste teostamisel ja määratlemata õigusmõistete sisustamisel on oluline roll õiglasel haldusmenetlusel. Demokraatliku õigusriigi põhimõttest (PS § 10) ning õiguste ja vabaduste kaitse kohustusest (PS § 14) tuleneb, et enne isiku õigusi riivava haldusakti andmist tuleb teda teavitada käimasolevast menetlusest ja anda talle võimalus avaldada kavandatava haldusakti suhtes oma arvamust.⁶⁴

Ära kuulamisel on oluline osa isikute põhiseaduslike õiguste tagamisel, aidates vältida õiguste piiramist ülemäära palju või seadusliku aluseta. Karistusliku iseloomuga haldusmenetluses (distsiplinaarmenetluses) on ära kuulamine nõutav ka PS § 24 teise lause ning Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK)⁶⁵ artikli 6 kontekstis. Kuigi ära kuulamise käigus võib ilmned olulist teavet menetluseseme faktiliste asjaolude kohta, ei ole tõendusteabe

⁶² Lähemalt süütuse presumptsiooni- ja enese mittesüüstamise printsiibist alapunktis 3.3.

⁶³ RKHKo 15.05.2013 nr 3-3-1-76-12, p 19.

⁶⁴ RKHKo 14.05.2002, 3-3-1-25-02, p 22.

⁶⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, art 6 lg 1 ja lg 3 b, c ja d, RT II 2010, 14, 54.

kogumine ärakuulamise ainus eesmärk. Ära kuulamist ei saa samastada menetlusosaliselt seletuse kui tõendi võtmisega, kuigi ärakuulamise käigus võidakse anda ka seletus. Menetlusosalise seletus kujutab endast üksnes tõenduslikku informatsiooni, ärakuulamise eesmärk on aga võimaldada isikul esitada ka õiguslikke vastuväiteid ja põhjendusi oma seisukohtade kaitseks.⁶⁶ Sellest tulenevalt peab menetlusosaline saama igas menetlusetapis tutvuda menetlusega seonduva informatsiooniga, sh menetlusedokumentidega. Tagamaks menetlusosalisele isikule õiguse distsiplinaarmenetluses tulemuslikult oma seisukohti kaitsta, peab isik teadma, milline info on juba ametiasutuse kätte kogutud ning kas see on tõene ja täielik. Selleks peab menetlusosalisel isikul olema tema nõudel juurdepääs kõigile menetlusega seotud dokumentidele.⁶⁷ Õigus olla ära kuulatud ei ole personaalset laadi õigus, selline õigus võib laieneda ka menetlusosalise esindajale.⁶⁸ Seega isikul, kelle suhtes distsiplinaarmenetlust läbi viiakse, samuti tema esindajal, on õigus tutvuda distsiplinaarmenetluses kogutud materjalidega menetluse igas etapis ja esitada menetluse jooksul asjassepuutuvaid taotlusi. Riigikohus on kõnealuses küsimuses asunud seisukohale, et isikul on õigus õiglasele menetlusele distsiplinaarsüüteo asjaolude väljaselgitamisel ja karistuse määramisel ning tal peab olema reaalne võimalus selles menetluses oma õigusi kaitsta. Õiguste reaalse kaitse tagamiseks tuleb isikut teavitada, millistes rikkumistes teda süüdistatakse, ning tal peab olema võimalik tutvuda väidetava süüteoga seonduva informatsiooniga. Distsiplinaarasja menetlemine peab toimuma kooskõlas nii seaduses sätestatud menetlusreeglite kui üldiste menetluspõhimõtetega.⁶⁹

Samas otsuses selgitab Riigikohus, et kirjaliku seletuse võtmine on kõigest üks võimalik moodus, kuidas isik, keda süüdistatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, saab väljendada oma seisukohti teo ja sellega seonduvate asjaolude kohta.⁷⁰ Lisaks omapoolse seletuse andmisele ja tõendite esitamisele peab menetlusosalisel isikul olema võimalik tutvuda ka teiste asjas kogutud tõenditega. Seda õigust ei asenda isiku võimalus vaidlustada distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja kui haldusakti kohtulikus korras, kuna ärakuulamise eesmärgiks on muuhulgas vältida isiku asjatut koormamist õigusvastase haldusakti vaidlustamise vajadusega.

⁶⁶ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 217-218.

⁶⁷ Vt ka Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 51.

⁶⁸ HMS § 13 lg 1 sätestab, et menetlusosalisel on õigus kasutada haldusmenetluses esindajat. Esindaja võib esindada menetlusosalist kõigis menetlustoimingutes, mida seadusest tulenevalt ei pea menetlusosaline tegema isiklikult.

⁶⁹ RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03, p 20.

⁷⁰ Op cit, p 21. TDVS § 7 lg-st 3 tulenev erandlik võimalus jätta kirjalik seletus võtmata ei ole antud juhul kohaldatav kuna ATS-s ja PPVS-s puudub volitusnorm TDVS-le ehk teisisõnu TDVS ei ole avalikus teenistuses kohaldatav.

Üks olulisi haldusmenetluse põhimõtteid on isiku teavitamine tema suhtes alustatud menetlusest. Selle nõude eesmärgiks on kaitsta menetlusosalist tagaselja tehtavate otsuste eest, anda võimalus esitada omalt poolt asja lahendamiseks tähtsust omavaid faktilisi asjaolusid, selgitusi, tõendeid ja põhjendusi, kaitsta oma õigusi, tutvuda enda kohta kogutud ja väidetava süüteoga seonduva informatsiooniga ning avaldada arvamust kavandatava haldusaktiga süüksarvatava teo kvalifikatsiooni ja määratava karistuse kohta.⁷¹

Selleks, et menetlusosaline saaks oma arvamust ja vastuväiteid avaldada, tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul on menetlusosalisel võimalik faktilisi asjaolusid ja tõendamise tulemusi analüüsida ja neid kontrollida. Tähtaeg sõltub konkreetse menetlusasja keerukusest – mida keerulisem on menetlusasi, seda pikem võiks olla arvamuse ja vastuväidete esitamise tähtaeg. Kehtivas ATS-s on läbivalt kasutusele võetud viie tööpäevane tähtaeg. Nii peab ametnikule, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, andma võimaluse esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta vähemalt viie tööpäeva jooksul distsiplinaarmenetluse alustamise käskkirja või korralduse⁷² kättetoimetamise päevast arvates. Samuti peab enne distsiplinaarkaristuse määramise otsustamist distsiplinaarmenetluse läbiviija või distsiplinaarkaristuse määraja andma menetlusalusele isikule võimaluse esitada viie tööpäeva jooksul kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta.⁷³

Kuigi kehtivas ATS-s on kehtestatud viis tööpäeva arvamuse ja vastuväidete esitamiseks, ei ole seaduses ette nähtud hea halduse tavast tulenevat tähtaja pikendamise võimalust erijuhtude, nt mahuka materjali läbitöötamise või õigusabi tarbeks, samuti menetlusosalise tervislikel põhjustel. Autor on seisukohal, et selline võimalus peab olema seaduses sätestatud. Tähtaja pikendamise vajadusel peaks menetlusalune isik pöörduma kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis menetleja poole ja põhjendama tähtaja pikendamise vajaduse. Tähtaja pikendamise peaks otsustama menetleja struktuuriüksuse juht. Võttes aluseks Saksa ametnike distsiplinaarseaduse⁷⁴, ei pea tähtaeg ületama ühte kuud.

⁷¹ RKHKo 22.10.2012 nr 3-3-1-46-12, p 23

⁷² Distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas või korralduses määratakse distsiplinaarmenetluse läbiviija ja läbiviimise tähtaeg, kirjeldatakse teadaolevaid asjaolusid ning nimetatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ametnik (ATS § 72 lg 3).

⁷³ Vt ATS § 73 lg 7.

⁷⁴ Vrd BDG § 20 lg 2. Kirjalike ütluste esitamiseks määratakse ametnikule tähtaeg üks kuu. Kinnituse esitamiseks, et ametnik soovib ütlusi anda suuliselt, määratakse ametnikule tähtaeg kaks nädalat. Kui ametnik esitab ette nähtud tähtaja raames kinnituse, et soovib ütlusi anda suuliselt, peab kuulamine aset leidma kolme nädala jooksul alates vastava kinnituse laekumisest. Kui ametnik ei suuda mõjuvatel põhjustel ühekuulisest tähtajast kinni pidada või ei suuda suulise menetluse kutses märgitud tähtpäeval ilmuda suuliste ütluste andmisele ning kui ta on sellest viivitamatult teada andnud, tuleb ette nähtud tähtaega kas pikendada või väljastada uus kutse.

HMS § 5 lg 1 sätestab vormivabaduse põhimõtte haldusmenetluses - menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Vormivaba suhtlemine on kiire ja efektiivne, aga sellega võivad kaasneda konfliktiolukorras teatavad ohud - vormivabast suhtlemisest ei pruugi ühtegi märki alles jääda. Seega on menetlustoimingu vormi valides oluline arvestada võimalikke erimeelsusi menetlusosalisega. Olukorras, kus haldusorgani ning menetlusosalise erimeelsused on tõenäolisemad, tuleks kasutada formaalsemaid vorme. Arvestama peab sellega, et isikute olulisi menetluslikke õigusi puudutavate menetlusedokumentide vorminõuded tuleb sätestada seaduses või määruks, et oleks tagatud teabe edastamine kindlas vormis.

Tehingu vormid sätestatakse tsiviilseadustiku üldosa seaduses (TsÜS).⁷⁵ Kirjaliku vormi puhul peab tehingudokument olema tehingu teinud isikute poolt omakäeliselt allkirjastatud. Kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis tehtud tehingu puhul peab tehing olema tehtud püsivat kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil ja sisaldama tehingu teinud isikute nimesid, kuid ei pea olema omakäeliselt allkirjastatud. Tehingu kirjaliku vormiga loetakse võrdseks tehingu elektrooniline vorm, mille järgimiseks peab tehing vastama järgmistele nõuetele:

- 1) olema tehtud püsivat taasesitamist võimaldaval viisil,
- 2) sisaldama tehingu teinud isikute nimesid,
- 3) olema tehingu teinud isikute poolt elektrooniliselt allkirjastatud.

Elektrooniline allkiri peab olema antud viisil, mis võimaldab allkirja seostada tehingu sisu, tehingu teinud isiku ja tehingu tegemise ajaga. Elektrooniliseks allkirjaks on ka digitaalallkiri. Distsiplinaarmenetluses on ATS kehtestanud seletustele kirjaliku või kirjalikku taasesitamist võimaldava vormi nõude. PPVS distsiiplinaarmenetluses tehtavatele toimingutele vorminõuet eraldi ei sätesta. Seega kohaldub distsiiplinaarmenetluse raames tunnistajalt või menetlusaluselt isikult võetavate seletuste vorminõuetele ATS, muude tõendite fikseerimisel ja vormistamisel tuleb juhinduda HMS § 18 lg-tes 2 ja 3 sätestatust, millest tulenevalt peab menetlustoimingu protokoll sisaldama:

- 1) menetlustoimingu teostamise aega ja kohta;
- 2) menetlustoimingu läbiviiva haldusorgani nime ning kohalviibivate menetlusosaliste, tõlkide, ekspertide ja tunnistajate nimesid;
- 3) menetlustoimingu eesmärgi;
- 4) menetlustoimingu käigus esitatud taotlusi;

⁷⁵ RT I, 12.03.2015, 106. Vt lähemalt tehingu vormide kohta TsÜS § 78 – 80.

- 5) menetlusosalise seletuste, eksperdi või tunnistaja ütluste sisu või paikvaatluse tulemust;
- 6) protokolli koostaja allkirja.

Nii nagu karistusõiguses, on samuti haldusõiguses⁷⁶ tähtsal kohal kahtlustatava kaitseõiguse tagamine, mille realiseerimiseks peab isikul olema samuti võimalus tutvuda esmalt süüteo menetlemisel kogutud teabega ning esitada sellele tuginedes enne karistuse määramist oma selgitusi ja vastuväiteid. Võrdlusena karistusõigusega sätestab kriminaalmenetluse seadustiku⁷⁷ (KrMS) § 33 lg 2 kohustuse selgitada kahtlustatavale viivitamata tema õigusi ja kohustusi ning ta kahtlustuse sisu kohta üle kuulata. Ülekuulamise võib edasi lükata, kui kahtlustatava tervise seisund ei võimalda tema kohest ülekuulamist ning kui see on vajalik kaitsja ja tõlgi osavõtu tagamiseks. Lisaks eeltoodule sätestab KrMS § 34 lg 1 kahtlustatava õigused:

- 1) teada kahtlustuse sisu ja anda selle kohta ütlusi või keelduda ütluste andmisest;
- 2) teada, et tema ütlusi võidakse kasutada süüdistuseks tema vastu;
- 3) tõlgi abile;
- 4) kaitsja abile;
- 5) kohtuda kaitsjaga teiste isikute juuresolekuta;
- 6) kaitsja juuresolekul olla üle kuulatud, osaleda vastastamisel, ütluste seostamisel olustikuga ja tema äratundmiseks esitamisel;
- 7) osaleda vahistamisaotluse arutamisel kohtus;
- 8) esitada tõendeid;
- 9) esitada taotlusi ja kaebusi;
- 10) tutvuda menetlustoimingu protokolliga ning teha menetlustoimingu tingimuste, käigu ja tulemuste ning protokolli kohta avaldusi, mis protokollitakse;
- 11) anda nõusolek kokkuleppemenetluse kohaldamiseks, osaleda kokkuleppemenetluse läbirääkimistel, teha ettepanekuid kohaldamisele kuuluva karistusliigi ja -määra kohta ning sõlmida või sõlmimata jätta kokkuleppemenetluse kokkulepe.

Oluline erinevus tuleb KrMS §-st 34¹ lg 1, mis sätestab, et kahtlustataval on õigus taotleda juurdepääsu tõenditele, mis on olulised tema vastu esitatud kahtlustuse sisu täpsustamiseks, kui see on vajalik õiglase menetluse ja kaitse ettevalmistamise tagamiseks. Juurdepääs

⁷⁶ Sh distsiplinaarmenetluses, mis on üks haldusmenetluse alaliike, vt RKHKO 22.10.2012 nr 3-3-1-46-12 p 22, RKHKo 10.12.2010 nr 3-3-1-72-10, p 15, samuti RKHKo 17.11.2003 nr 3-3-1-74-03, p 22

⁷⁷ RT I, 06.01.2016, 19

kogutud tõenditele tagatakse hiljemalt pärast seda, kui prokuratuur on kohtueelse menetluse lõpuleviiduks tunnistanud ja esitanud kriminaaltoimiku kahtlustatavale tutvumiseks. Seega kriminaalmenetluses tekib kahtlustataval ja süüdistataval⁷⁸ õigus tutvuda süüteoga seonduva informatsiooni ja kogutud tõenditega alles pärast kohtueelse menetluse lõppu.

Distsiplinaarmenetluses võib seda etappi samastada ajaga pärast distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamist ja kinnitamist, kuid enne õigustatud isiku poolt otsuse tegemist distsiplinaarkaristuse kohaldamise või kohaldamata jätmise kohta.

Ametniku suhtes distsiplinaarvastutuse kohaldamisel on karistuse määrajaks ametiisik või haldusorgan, mistõttu on ATS-s ja PPVS-s sätestatud volitusnorm HMS sätete kohaldamiseks. Ametniku õigus olla distsiplinaarmenetluses ära kuulatud tuleneb HMS § 40 lg-st 1, mis sätestab, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Seega distsiplinaarvastutuse kohaldamisel peab ära kuulamine toimuma enne distsiplinaarkaristuse määramise või määramata jätmise otsuse vastuvõtmist selleks õigustatud isiku poolt. Saksamaa Liitvabariigi haldusmenetluse seadus sätestab samuti, et enne asjaosaliste õigusi piirava haldusakti vastuvõtmist tuleb puudutatud osapooltele tagada võimalus anda otsuse tegemist olulisel määral mõjutavate asjaolude kohta ütlusi.⁷⁹ Ärakuulamise olulisust rõhutas Riigikohus juba 2003. aastal haldusasjas nr 3-3-1-70-03⁸⁰, märkides, et ametniku ära kuulamine, talle võimaluste andmine vastata väidetele enne, kui tema suhtes tehakse distsiplinaarkaristuse kohaldamise otsus, on heale haldustavale ja õiglase haldusmenetluse põhimõtetele tuginev administratsiooni kohustus. Sellest kohustusest võib administratsioon vabaneda vaid seaduses sätestatud aluste olemasolul.

Menetlusosalise ära kuulamine haldusmenetluses ei ole üksnes haldusorgani formaalne kohustus. Riigikohus on märkinud, et menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema poolt esitatud teave haldusakti andmisel arvesse. Seega on menetlusosalise ära kuulamise üheks eesmärgiks ka

⁷⁸ KrMS § 35 lg 1 kohaselt on süüdistatav isik, kelle kohta prokuratuur on koostanud süüdistusakti või kellele on esitatud süüdistusakt kiirmenetluses või isik, kellega on kokkuleppemenetluses sõlmitud kokkulepe. Sama paragrahvi teise lõike alusel on süüdistataval on kahtlustatava õigused ja kohustused ning süüdistataval on õigus tutvuda kaitsja vahendusel kriminaaltoimikuga ja võtta osa kohtulikust arutamisest. Kaitseõiguse tagamisest vt ka KrMS § 226 ja 227.

⁷⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), (BGBl. I S. 102) § 28 lg 1.-

<http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (30.03.2016).

⁸⁰ RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03, p 19.

oluliste asjaolude väljaselgitamine, et tagada haldusmenetluses uurimispõhimõtte järgimine ja kaalutlusõiguse teostamine.⁸¹

Lisaks juba käsitletud väärtustele aitab isiku ärakuulamine vältida otsuse hilisemat vaidlustamist ja kohtus tühistamise riski. Asutus saab ärakuulamise käigus teavet, milliseid argumente võib isik esitada otsuse hilisemal vaidlustamisel. See aitab vältida võimalikke vigu otsuse koostamisel, nt kaalutlusõiguse rakendamisel. Seega suurendab ärakuulamine ka otsuse aktsepteeritavust.

2.3 Erandid ärakuulamisõiguse rakendamisel

Erandid, kus administratsioon võib ärakuulamise kohustusest vabaneda, on sätestatud HMS § 40 lg 3. Nimetatud sätte kohaselt võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui:

- 1) viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda;
- 2) menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks;
- 3) asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks;
- 4) arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toimingu eesmärki;
- 5) menetlusosaline ei ole teada või kui sooritatav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid ja nende kindlakstegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik;
- 6) haldusakt antakse üldkorraldusena või menetlusosaliste arv on suurem kui 50;
- 7) muudel seaduses sätestatud juhtudel.

Kuna õigus ärakuulamisele on põhiseadusest tulenev menetlusgarantii, on seda võimalik piirata vaid seadusega, milline peab piirangu selgesõnaliselt sätestama. Siinkohal on vajalik täpsustada, et kõnealused erandid ei ole sätestatud imperatiivselt, vaid lubavalt. Seega kui vaatamata erandile esineb kaalukaid põhjusi isiku ärakuulamiseks, tuleb ärakuulamine ikkagi läbi viia.⁸² Saksa haldusmenetluse seaduses sätestatu kohaselt võib ärakuulamisest loobuda, kui see ei ole konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades kohustuslik, eriti järgmistel juhtudel:

⁸¹ RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 11.

⁸² A. Aedmaa (viide 66), lk 221

- 1) kui otsuse kiire langetamine on kas venimise vältimise või avalike huvide tagamise seisukohalt hädavajalik;
- 2) kui ärakuulamine seab ohtu otsuse langetamisele kehtestatud tähtaja järgimise;
- 3) kui osaleja antud faktipõhistest ütlustest, mida osaleja on sedastanud kas mõnes avalduses või selgituses, ei soovita kõrvale kalduda viisil, mis võiks osalejat kahjustada;
- 4) kui ametiasutus soovib väljastada halduse üldakti või mõnda muud sarnast haldusakti suures koguses või soovib väljastada haldusakti automaatsete lahenduste abil;
- 5) kui haldusaktide täideviimise tagamiseks on tarvis võtta meetmeid.

Ärakuulamisest loobutakse, kui selle vastu räägib määrava tähtsusega avalik huvi.⁸³

Kehtiv Riigikohtu distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika toetab ärakuulamise kohustuslikkust ja nimetab isiku ära kuulamata jätmist oluliseks menetlusveaks.

2.4 Ärakuulamisõiguse reguleerimine

Nagu juba märgitud, sisaldub ärakuulamise sisu 01.01.2010 jõustunud PPVS-s ainult ühes paragrahvis, sätestades järgmised ärakuulamist tagavad tegevused:

- 1) käskkiri distsiplinaarmenetluse algatamise kohta tehakse viivitamata teatavaks politseiametnikule, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati (PPVS § 92 lg 1 ls 2);
- 2) distsiplinaarmenetluse läbiviijal on õigus nõuda distsiplinaarsüüteo kohta seletusi ja koguda tõendeid. Seletuse nõudmine politseiametnikult, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati, on kohustuslik (PPVS § 92 lg 2);
- 3) distsiplinaarmenetluse kokkuvõtet tutvustatakse politseiametnikule, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus läbi viidi (PPVS § 92 lg 4).

Eelkirjeldatud sätted ei taga autori arvates ärakuulamisõigust piisaval määral ja pigem võib sellist olukorda nimetada ärakuulamisõiguse ebapiisavaks reguleerimiseks, mis ei taga piisavalt politseiametnike seaduslikke õigusi. Põhiküsimustes korrigeeris olukorda piisaval määral kohtupraktika, millest ka juhinduti. 01.04.2013 jõustunud ATS käsitleb ärakuulamisõigust üksikasjalikumalt:

- 1) Distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas või korralduses määratakse distsiplinaarmenetluse läbiviija ja läbiviimise tähtaeg, kirjeldatakse teadaolevaid asjaolusid ning nimetatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ametnik (ATS § 72 lg 3).

⁸³ VwVfG § 28 lg 2, 3.

- 2) Distiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus toimetatakse distiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte distiplinaarmenetluse algatamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul (ATS § 72 lg 4).
- 3) Kui distiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku tuvastamise aluseks olevad asjaolud ei ole piisavad, võib sellise ametniku distiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas või korralduses jätta ajutiselt nimetamata. Sellisel juhul toimetatakse distiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus distiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte nimetatud ametniku tuvastamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul (ATS § 72 lg 5).
- 4) Ametnikule, keda kahtlustatakse distiplinaarsüüteo toimepanemises, peab andma võimaluse esitada kirjalik seletus distiplinaarsüüteo kohta. Selleks antakse ametnikule aega vähemalt viis tööpäeva distiplinaarmenetluse alustamise käskkirja või korralduse kättetoimetamise päevast arvates (ATS § 73 lg 3).
- 5) Enne distiplinaarkaristuse määramise otsustamist peab distiplinaarmenetluse läbiviija või distiplinaarkaristuse määraja andma distiplinaarmenetluse kokkuvõtte ametnikule kätte allkirja vastu või kui see ei ole võimalik, siis toimetama kokkuvõtte kätte posti teel tähtkirjaga ametniku elukoha aadressil või ametniku nõusolekul elektrooniliselt ning andma ametnikule võimaluse esitada viie tööpäeva jooksul kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited distiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta (ATS § 73 lg 7).
- 6) Kui distiplinaarkaristuse määraja ei olnud distiplinaarmenetluse läbiviija, siis on tal õigus ametnikku enne karistuse määramist isiklikult küsitleda. Selline vestlus protokollitakse (ATS § 73 lg 8).
- 7) Ametnikul, keda distiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatakse ja tema esindajal on õigus tutvuda distiplinaarmenetluse materjalidega menetluse igas etapis ja esitada menetluse jooksul asjassepuutuvaid taotlusi (ATS § 73 lg 9).

Lisaks eeltoodule muutusid ATS-i jõustumisega distiplinaarkaristuse määramise tähtajad, luues head võimalused koguda tõendeid varasemast palju põhjalikumalt. Samuti paranes ka menetlusosalise õiguste tagamine, mis omakorda annab head eeldused saavutamaks kindlatel tõenditel põhinevat aktsepteeritavat otsustust. ATS § 77 sätestab uued ja võrreldes 1995. aasta ATS-ga oluliselt pikemad distiplinaarkaristuse määramise tähtajad:

- 1) distsiplinaarkaristuse võib määrata kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub.
- 2) kuuekuulise tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatava ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli ATS § 83⁸⁴ alusel peatunud või kui samas asjas, kuid teise menetluse käigus on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel.

ATS-is sätestatud distsiplinaarvastutuse regulatsioon laieneb kogu avalikule teenistusele, sh nii politseiametnikele (PPVS-s sätestatud erisustega) kui ka PPA ametnikele, kes ei ole politseiametnikud. 2013 jõustunud ATS tõi lahenduse vastuolule, kus PPVS kohustas seletuse nõudmise politseiametnikult, kuid vastav kohustus 1995. a ATS-is puudus. Samuti lahendas 2013. a ATS küsimuse seletuse võtmise vormi ning tähtaegade osas, mis ei sisaldu aga kehtivas PPVS-s. Samuti tõi kehtiv ATS sisse karistusõigusliku printsiibi, kus ametnikul on õigus teada, millises distsiplinaarsüüteos teda kahtlustatakse, et ametnik saaks efektiivselt kaitseõigust rakendada. Võrreldes kehtivas ATS-s tehtud uuendusi Saksa õigusega nähtub sealt sarnane regulatsioon. Nimelt sätestab Saksa ametnike distsiplinaarseadus,⁸⁵ et distsiplinaarmenetluse algatamisest tuleb ametnikku viivitamatult teavitada juhul, kui see ei sea ohtu asjaolude väljaselgitamist. Teavitamise raames tuleb ametnikule selgitada, millises ametialases rikkumises teda süüdistatakse. Samuti tuleb ametnikku teavitada, et tal on õigus valida, kas anda ütlusi suuliselt või kirjalikult, õigus ütluste andmistest loobuda ning õigus millal tahes kasutada volitatud isiku või juristi abi. Kirjalike ütluste esitamiseks määratakse ametnikule tähtaeg üks kuu. Kinnituse esitamiseks, et ametnik soovib ütlusi anda suuliselt, määratakse ametnikule tähtaeg kaks nädalat. Kui ametnik esitab ette nähtud tähtaja raames kinnituse, et soovib ütlusi anda suuliselt, peab kuulamine aset leidma kolme nädala jooksul alates vastava kinnituse laekumisest. Kui ametnik ei suuda mõjuvatel põhjustel ühekuulisest tähtajast kinni pidada või ei suuda suulise menetluse kutses märgitud tähtpäeval ilmuda suuliste ütluste andmisele ning kui ta on sellest viivitamatult teada andnud, tuleb ette nähtud tähtaega kas pikendada või väljastada uus kutse. Tähtaegade muutmise ja kutsetest tuleb ametnikku teavitada kirjalikult. Kui ametniku teavitamise raames on jäetud ametniku vastus ootamata või kui selle käigus on tehtud vigu, ei tohi ametniku poolt antud ütlusi kasutada tema huvide kahjustamiseks.

⁸⁴ ATS § 83 sätestab loetelu avaliku võimu teostamise õiguse peatumise alustest.

⁸⁵ BDG § 20.

Viimati nimetatud Saksa ametnike distsiplinaarseaduse paragrahvis ei ole sätestatud kas ametniku teavitamisel tehtud vigade korral võib ametniku ütlusi kasutada tema huvide kaitsmiseks. Kõnealusel juhul on tegemist distsiplinaarmenetluse üldise põhimõttega, seega kohaldub autori hinnangul säte nii ametniku huvide kahjustamiseks kui ka ametniku huvide kaitseks antud ütlustele.

Saksa distsiplinaarõiguses on keelatud tahte vastased kuulamismeetodid:

- 1) petmine või valetamine, nt väita, et kaasvastutajad on teo üles tunnistanud, kui see on valeväide;
- 2) ähvardamine, nt ajutiselt teenistusest kõrvaldamisega või, et tunnistajate suhtes algatatakse distsiplinaarmenetlus, kui nad ütlusi ei anna;
- 3) seadusevastase eelise lubamine, nt loobutakse distsiplinaarsüüdistuse esitamisest süü üles tunnistamise korral; ebaseaduslik eelis on ka vihjete andmine või otsuse langetamise tagamaade avaldamine tunnistajatele;
- 4) kuulamist läbi viivad ametnikud ei tohi jätta oma tegevusega muljet, et teatud liiki ütluste korral võib ütluste andja arvestada tema suhtes kahjuliku tagajärgjega; kuulajad ei tohi kuulamise käigus jätta muljet ütluste suunamisest, ei tohi oma tegevusega kuulatavat mistahes moel mõjutada.
- 5) kui kuulatav on väsinud, tuleb teha paus või määrata uus kuulamisaeg.⁸⁶

Sarnaselt ATS-s sätestatuga sätestab Saksa õigus kokkuvõtva kuulamise aspekti,⁸⁷ võimaldades ametnikul esitada arvamus ja vastuväited uurimistulemuse ja otsuse kohta. Pärast uurimise lõpetamist tuleb Saksa õiguse kohaselt ametnikule tagada võimalus kokkuvõtlike ütluste andmiseks, järgides eelnevalt kirjeldatud protseduurireegleid. Kuulamisest võib loobuda, kui distsiplinaarmenetlus lõpetatakse järgmistel alustel:

- 1) ametnikuseisuse lõppemine ametnikuseisusest vabastamise tõttu, ametnikõiguste kaotamise tõttu või ametnikuseisusest kõrvaldamise tõttu;
- 2) pensionil viibiva ametniku puhul süüdimõistva kohtuotsuse tõttu, mille tagajärg on ametnikuõiguste kaotamine.

⁸⁶ Claussen, Bennecke, Schwandt (viide 45), lk 126

⁸⁷ BDG § 30.

2.5 Ära kuulumisõiguse rakendamine praktikas

Lisaks eelmises alapunktis käsitletud muudatuste tegemisele 2013.a ATS-s on ATS rakendamise praktikas politseiasutuse poolt siseaktina välja töötatud ja PPA peadirektori käskkirjaga kinnitatud distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend (edaspidi Juhend).⁸⁸ Kõnealune juhend määrab kindlaks õigusliku normistiku, kus distsiplinaarmenetluse läbiviimisel juhindutakse HMS ja ATS sätetest PPVS-st tulenevate erisustega. Juhend kehtib nii politseiametnikele kui ka PPA ametnikele. Distsiplinaarmenetluse algatamise aluse sätestamiseks on abi saadud karistusõigusest – distsiplinaarmenetluse algatamise aluseks on juhendi järgi esimene dokument, milles distsiplinaarsüüteo tunnustega tegu kirjeldatakse. Vastavalt KrMS-s sätestatule alustab uurimisasutus või prokuratuur kriminaalmenetlust esimese menetlustoiminguga kui:

- 1) on olemas kriminaalmenetluse ajend ja alus;
- 2) puuduvad kriminaalmenetlust välistavad tunnused.⁸⁹

Distsiplinaarmenetluse algatamise käskkiri, milles on kirjeldatud teadaolevaid asjaolusid ja nimetatud distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav⁹⁰ ametnik, toimetatakse kahtlustatavale kätte menetluse algatamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul. Kui kahtlustatava tuvastamise aluseks olevad asjaolud ei ole piisavad, võib sellise ametniku distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas jätta ajutiselt nimetamata. Kui menetluse käigus on selgunud kahtlustatava tuvastamiseks piisavad asjaolud, täiendatakse vastavas osas menetluse algatamise käskkirja. Sellisel juhul toimetatakse menetluse algatamise käskkiri kahtlustatavale kätte nimetatud ametniku tuvastamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul. Juhendis sisaldub tagatis menetleja õiguste ja kohustuste näol, välistamaks menetleja poolt distsiplinaarmenetlusele allutatud isiku ära kuulamata jätmise või ebapiisava ära kuulamise. Juhendis on sätestatud järgmised menetleja õigused ja kohustused:

- 1) õigus nõuda distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude selgitamiseks tunnistajalt kirjalikke seletusi;
- 2) kohustus selgitada isikule millistel asjaoludel ja kellena teda menetleja juurde kutsutakse;
- 3) kohustus tutvustada kahtlustatavale ja tunnistajale tema õigusi ja kohustusi enne seletuse võtmist;

⁸⁸ Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhendi viimane redaktsioon on kinnitatud PPA peadirektori 28.03.2013 käskkirjaga nr 95. Käskkiri jõustus samaaegselt uue ATS-ga 01.04.2013.

⁸⁹ Vt KrMS § 193 jj

⁹⁰ Juhend määratleb kahtlustatava mõiste, kus kahtlustatav on ametnik, kes on nimetatud ära distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas.

- 4) kohustus välja selgitada, millisel viisil menetlusalune isik soovib dokumentide kättetoimetamist;
- 5) kohustus teha kahtlustatavale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ettepanek kirjaliku seletuse andmiseks;

Distsiplinaarmenetluses kahtlustatava õiguse tagamiseks olla ära kuulatud, on juhendis sätestatud järgnevad kahtlustatava õigused:

- 1) saada teada, millise rikkumise toimepanemises teda kahtlustatakse;
- 2) esitada kirjalik ja allkirjastatud seletus kahtlustuse kohta. Selleks antakse kahtlustatavale aega vähemalt 5 tööpäeva käskkirja kättetoimetamise päevast arvates;
- 3) anda menetluse käigus kahtlustatava poolt oluliseks peetud muudes küsimustes kirjalikke seletusi ja esitada omapoolseid tõendeid, samuti keelduda seletuse andmisest ning omapoolsete tõendite esitamisest;
- 4) saada vajadusel selgitusi oma õiguste ja kohustuste, tähtaegade kulgemise, taotluste, tõendite jm dokumentide esitamise kohta;
- 5) tutvuda isiklikult või esindaja kaudu distsiplinaarasja toimikuga ja saada sellest väljavõtteid igas menetlusstaadiumis, arvestades seadusest tulenevaid piiranguid. Tutvumine peab olema menetlejaga eelnevalt kokku lepitud ning fikseeritakse toimikus. Toimikuga tutvumise kestus ja sagedus ei tohi takistada menetluse läbiviimist.

Olukord, kus seletuse esitamiseks ei ole kindlat tähtaega antud, on menetlusaluse isiku kaitseõiguse seisukohast ebamõistlik. Näiteks on varasemas praktikas antud isikule oma arvamuse ja vastuväidete esitamiseks aega üks päev.⁹¹ Selline äärmiselt lühike vastamistähtaeg on ebamõistlik selle haldusmenetluslikus tähenduses ega ole kooskõlas hea halduse tavaga, mis näeb ette, et haldussuhte osalisele antakse oma seisukohtade esitamiseks mõistlik tähtaeg õiguste kaitse efektiivse realiseerimise tagamiseks. Kehtiv ATS kõrvaldas viiepäevase tähtaja määramisega olulise menetlusliku probleemi kuid kooskõlas juba mainitud hea halduse tavaga, peaks ATS sätestama ka seletuse esitamise tähtaja pikendamise võimaluse.⁹²

⁹¹ Sisuliselt on tegemist distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte ja distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja tutvustamisega ühel ja samal päeval või siis samaaegselt, vt nt RKHKo 10.10.2010, 3-3-1-72-10, p 22; TlnRKO 23.05.2014, 3-13-28, p 12

⁹² Seletuse esitamise tähtaja pikendamisest vt täpsemalt alapunktis 2.2.

Pärast distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamist esitab distsiplinaarasja menetleja distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte viivitamata distsiplinaarkaristuse määrajale, samuti süüdistatavale⁹³ arvamuse ja vastuväidete esitamiseks, struktuuriüksuse juhile arvamuse andmiseks⁹⁴ ning töökorralduslike regulatsioonide muutmise vajaduse korral PPA peadirektori asetäitjale vastavas valdkonnas. Menetleja korraldab struktuuriüksuse juhi arvamuse esitamise süüdistatavale. Distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte antakse süüdistatavale allkirja vastu või kui see ei ole võimalik, siis toimetakse kokkuvõtte süüdistatavale posti teel tähtkirjaga menetlusala elukoha aadressil või menetlusala nõusolekul elektrooniliselt.⁹⁵

Juhend määratleb ka eraldi süüdistatava õigused distsiplinaarmenetluses:

- 1) tutvuda struktuuriüksuse juhi ja selle olemasolul ka vastava valdkonna peadirektori asetäitja arvamusega;
- 2) esitada menetlejale viie tööpäeva jooksul alates kokkuvõtte ja juhtide arvamuste kättesaamisest kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited kokkuvõtte ja arvamuste kohta;
- 3) tutvuda isiklikult või esindaja kaudu distsiplinaarasja toimikuga arvestades seadusest tulenevaid piiranguid;
- 4) esitada menetleja tegevuse peale kaebusi ja taotlusi peadirektorile;
- 5) saada vajadusel selgitusi oma õiguste ja kohustuste, tähtaegade kulgemise, taotluste, tõendite jm dokumentide esitamise kohta.

Vaadeldes ATS-s, PPVS-s ja kõnealuses juhendis sätestatud regulatsioone on autori arvates ärakuulamisõigus kõige objektiivsemalt reguleeritud ATS-s ja juhendis. PPVS-s sisalduv regulatsioon vajab põhjalikku korrigeerimist.

⁹³ Juhendis sätestatu kohaselt on distsiplinaarmenetluses süüdistatav ametnik, kellele on distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes esitatud süüdistus distsiplinaarsüüteo toimepanemises.

⁹⁴ Kokkuvõtte kättesaamisel esitab struktuuriüksuse juht menetlejale 5 tööpäeva jooksul juhendiga kehtestatud vormis arvamuse. Struktuuriüksuse juht, tutvudes distsiplinaarasja materjaliga:

- 1) teeb omapoolse kaalutletud ja põhjendatud ettepaneku karistuse määramise ja karistuse liigi osas või nõustub kokkuvõttes toodud menetleja ettepanekuga;
- 2) teeb omapoolseid ettepanekuid edaspidiste sarnaste rikkumiste vältimiseks;
- 3) annab omapoolse hinnangu kokkuvõttes tuvastatud töökorralduslike, regulatiivsete või muude puuduste kohta ning vajadusel esitab omapoolsed ettepanekud olukorra lahendamiseks või parandamiseks.

⁹⁵ Vt dokumendi kättetoimetamise tagamisest lähemalt alapeatükis 2.6.

2.6 Ära kuulamise tõendamine

HMS-s sätestatud vormivabaduse põhimõtte ei vabasta asutust kohustusest tõendada, et isikule on tagatud õigus ära kuulamisele. Sanktsioneeriva iseloomuga menetluses, mida distsiplinaarmenetlus on, peab asutus hoolitsema, et isiku suhtes õiglase menetluse tagamine oleks tõendatud, jälgitav ja kontrollitav. Eelkõige lasub menetlusosalisele tema õiguste tagamise kohustus asutuse poolt volitatud isikul, kes on õigustatud ja kohustatud konkreetset menetlust läbi viima. Sisuliselt avaldub ära kuulamise tõendamine distsiplinaarmenetluses eelkõige menetluskohustuste nõuetekohases koostamises ja nende kättetoimetamises või tutvustamises kahtlustatavale või süüdistatavale.

ATS-s on sätestatud ainult distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kättetoimetamise viisid. PPVS ei sisalda otsest regulatsiooni distsiplinaarmenetluses koostatud dokumentide kättetoimetamise või teatavaks tegemise viiside osas, küll aga sisaldub mõlemas õigusaktis viitenorm HMS kohaldamisele. HMS § 25 lg 1 sätestab kolm peamist viisi dokumentide kättetoimetamisel:

- 1) postiga – kui seaduses või määruses ei ole postiga kättetoimetamise viisi täpsustatud, siis peab see toimuma tähtkirjaga (HMS § 26 lg 1). Kättetoimetamise viisi kohta ATS-s võrreldes HMS-ga erandeid ei ole tehtud, seega saab posti teel kättetoimetamiseks lugeda vaid dokumendi saatmist tähtkirjaga;
- 2) haldusorgani poolt – paberdokumendi üleandmine isiklikult ja allkirja vastu (HMS § 28 lg 1);
- 3) elektrooniliselt – digitaalallkirjastatud dokumendi saatmine isiku nõusolekul ja tema poolt näidatud e-posti aadressile.

Haldusorgan ei või dokumendi kättetoimetamist reguleerivatesse menetlusnormidesse suhtuda kergekäeliselt, sest dokumendi kättetoimetamine või teatavakstegemine on otseselt seotud menetlusosalise isiku õiguste tekkega. Näiteks tekib ametnikul õigus anda distsiplinaarsüüteo kohta kirjalik seletus viie päeva jooksul alates distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja või korralduse kättetoimetamise päevast või siis õigus esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta viie tööpäeva jooksul alates distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kättesaamisest.

PPA-s kehtivas distsiplinaarmenetluse praktikas⁹⁶ on õiguste tagamise tõendamise vahendid sätestamist leidnud juba eelpool käsitlust leidnud distsiplinaarmenetluse juhendis, kus loetakse dokument⁹⁷ menetlusalusele kättetoimetatuks, kui:

- 1) dokument on saadetud dokumendihaldussüsteemi kaudu või menetlusaluse poolt menetlejale teatatud elektronposti aadressil;
- 2) dokumendi väljatrükk on menetlusalusele allkirja vastu üle antud. Allkiri võetakse sama dokumendi teisele väljatrükile, millel märgitakse dokumendi üleandmise aeg;
- 3) dokumendi väljatrükk on menetlusalusele postiga saadetud tähtkirjaga. Dokument loetakse menetlusalusele kättetoimetatuks, kui see on kohale toimetatud menetlusaluse elukoha aadressil või kui see on menetlusalusele postiasutuses allkirja vastu üle antud. Kui menetlusalune ei ole PPA-le oma aadressi muutmisest teatanud, saadetakse dokument viimasel PPA-le teadaoleval aadressil;
- 4) dokument on edastatud menetlusaluse esindajale. Dokumendi võib saata ka üksnes esindajale.

Juhendis sätestatu kohaselt antakse distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte süüdistatavale kätte allkirja vastu või kui see ei ole võimalik, siis toimetakse kokkuvõtte kätte posti teel tähtkirjaga menetlusaluse elukoha aadressil või menetlusaluse nõusolekul elektrooniliselt.

2.7 Ära kuulamisõiguse rakendamata jätmise õiguslikud tagajärjed

Isiku õigust olla ära kuulatud on tunnustatud nii ametnike distsiplinaarvastutust käsitlevates õigusnormides ja haldusmenetluse üldistes sätetes kui ka kohtupraktikas. Kehtivast õigusest ei tulene aga, milline õiguslik tagajärg kaasneb, kui seaduses selgesõnaliselt sätestatud kohustused, distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja või korralduse ning distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamine ning seletuse võtmine, jäetakse täitmata või toimuvad need sedavõrd formaalselt, et menetlusosalisel puudub võimalus menetluskokkuvõttes sisalduvale informatsioonile tuginedes kasutada oma õigust arvamuse ja vastuväidete esitamiseks.

Distsiplinaarmenetluses menetlusosalise seisukohast vaadates ei tulene talle ATS-st, PPVS-st ega HMS-st kohustust seletuse andmiseks, vastuväidete esitamiseks, s.o ära kuulamisel osalemiseks vaid tegemist on isiku õigusega. Kui menetlusosaline oma õigust ei kasuta, peab

⁹⁶ Distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend (viide 88), p 15

⁹⁷ V.a distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte, mille kättetoimetamise kohta sätestavad ATS § 73 lg 7 ja distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend erireegli.

see ärakuulamise tõendamise ja kontrollitavuse tagamise eesmärgil olema asutuse poolt menetluse käigus fikseeritud.

PPVS § 92 lg 2 sätestab distsiplinaarmenetluse läbiviija õiguse nõuda distsiplinaarsüüteo kohta seletusi ja koguda tõendeid, täpsustades seejuures, et seletuse nõudmine politseiametnikult, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati, on kohustuslik. PPVS § 92 lg 4 kohaselt tutvustatakse distsiplinaarmenetluse kokkuvõtet politseiametnikule, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus läbi viidi. Samuti sätestab ATS asutusele järgmised ärakuulamist tagavad kohustused:

- 1) toimetada distsiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte distsiplinaarmenetluse algatamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul (ATS § 72 lg 4);
- 2) anda ametnikule, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, võimalus esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta (ATS § 73 lg 3);
- 3) anda enne distsiplinaarkaristuse määramise otsustamist distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte ametnikule kätte allkirja vastu või kui see ei ole võimalik, siis toimetada kokkuvõtte posti teel tähtkirjaga ametniku elukoha aadressil või ametniku nõusolekul elektrooniliselt (ATS § 73 lg 7);
- 4) anda ametnikule võimalus esitada oma arvamus ja vastuväited distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta (ATS § 73 lg 7).

Ametnikule selgituste andmise või arvamuse esitamise võimaldamata jätmine on oluline isiku menetlusõiguste rikkumine, mis toob kaasa distsiplinaarkaristuse määramise otsuse õigusvastasuse. Isiku ära kuulamata jätmist on Riigikohtu halduskolleeegium pidanud oluliseks menetlusveaks, sest see võib takistada süütegude toimepanemise ja toimepanija isikuga seonduvate asjaolude igakülgset väljaselgitamist ning nende asjakohast kaalumist karistuse mõistmisel.⁹⁸

Riigikohtu viimaste aastate praktikas on olulise tähtsusega lahendiks distsiplinaarvaidluste küsimuses saanud 10.12.2010 otsus 3-3-1-72-10, milles võeti kokku distsiplinaarmenetluses ärakuulamisõiguse teostamise varasem praktika ja anti otsustav hinnang, et ära kuulamata jätmine on oluline menetlusviga (HMS § 58 mõttes), mis toob endaga kaasa määratud karistuse ebaseaduslikuks tunnistamise ja vaidlustatud käskkirja tühistamise.⁹⁹

⁹⁸ RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03, p 19, 24; RKHKo 02.05.2005, 3-3-1-10-05 p 15; RKHKo 10.10.2010, 3-3-1-72-10, p 22.

⁹⁹ L. Kanger. (viide 24), lk 680; RKHKo 10.10.2010, 3-3-1-72-10, p 22.

Arusaadavalt pööratakse ära kuulamisõiguse rakendamisele, kui olulisele printsiibile haldusmenetluses, suurt tähelepanu. Lahendamist vajab aga küsimus, kas õigus ära kuulamisele on absoluutne õigus, ehk teisisõnu, kas menetlusosalise ära kuulamata jätmine on menetlusviga, mis toob alati kaasa haldusakti tühistamise. Küsimus on oluline eelkõige seetõttu, et eelpool nimetatud kohtuotsusele esitas riigikohtunik J. Põld eriarvamuse, kus ta ei nõustunud kohtukoosseisu enamuse seisukohaga, mis kokkuvõtlikult seisneb selles, et isikule määratud distsiplinaarkaristus ning halduskohtu ja ringkonnakohtu otsus tuleb tühistada pelgalt seetõttu, et isikule pole distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamisel antud võimalust esitada sellele vastuväiteid. Riigikohtunik arvab, et halduskohtu ja ringkonnakohtu otsust ning distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja ei oleks tulnud sel motiivil tühistada ning et kohtute otsused ja karistamise käskkiri pidanuksid jõusse jääma, sest distsiplinaarsüütegu on tuvastatud ja isik väärib selle teo eest politseiteenistusest distsiplinaarkorras vabastamist.¹⁰⁰

Oma eriarvamuses nõustus riigikohtunik otsuse teinud Ringkonnakohtu otsusega, kus kohus leidis, et enne distsiplinaarkaristuse määramist distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamata jätmisega rikkus asutus HMS § 40 lg-st 1 ja PTS § 45 lg-st 6¹⁰¹ tulenevaid menetlusnõudeid. Sellegipoolest asus Ringkonnakohus kõnealuses vaidluses seisukohale, et vaatamata eeltoodud menetlusnõuete rikkumisele on vaidlusalune käskkiri sisuliselt õiguspärane ning määratud distsiplinaarkaristuse tühistamiseks pole alust. HMS § 58 kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Seega toob menetlusnormi rikkumine kaasa tühistamise, kui on tõendatud, et rikkumise puudumisel oleks menetluse tulemus olnud teistsugune. Ringkonnakohus leidis, et kaebaja on saanud oma selgitused ja vastuväited esitada kohtumenetluses ning neist ei nähtu sellist lisainformatsiooni, millega arvestamine oleks mõjutanud asja lõpptulemust ja mõjutanuks kaebajale määratud distsiplinaarkaristust.

¹⁰⁰ Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-72-10. Kolleegiumi enamuse ja riigikohtuniku lahkavamus taandub sellele, kas õigus ära kuulamisele on absoluutne, s.o piiramatu õigus, mille rikkumine toob alati ja vältimatult kaasa otsustuse tühistamise või on isiku haldusmenetluses ära kuulamata jätmine menetluslik rikkumine, millel sellist tagajärge vältimatult ei ole. Kohtuotsuse motivatsioonist ja resolutsioonist nähtuvalt peab kohtukoosseisu enamuse ära kuulamisõigust absoluutseks õiguseks ja on seisukohal, et selle õiguse rikkumine toob igal juhul kaasa haldusakti tühistamise ja et isiku ära kuulamata jätmisel haldusakti materiaalset õiguspärasust ei kontrollita.

¹⁰¹ PTS (viide 4) § 45 lg 6 sätestab, et distsiplinaarjuurdluse kokkuvõtte allkirjastatakse distsiplinaarjuurdluse läbiviija poolt, esitatakse viivitamatult distsiplinaarjuurdluse algatanud isikule ja seda tutvustatakse isikule, kelle suhtes distsiplinaarjuurdlus läbi viidi.

Tulenevalt eriarvamusest tekib küsimus kas Riigikohus on tõlgendanud kõnealuses lahendis viidatud Euroopa Kohtu otsust¹⁰² liiga kitsalt? Milline õiguslik tagajärg kaasneb, kui seaduses selgesõnaliselt sätestatud kohustus - distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte tutvustamine - jäetakse täitmata või toimub tutvustamine sedavõrd formaalselt, et menetlusosalisel puudub võimalus kokkuvõttes sisalduvale informatsioonile tuginedes kasutada oma õigust arvamuse ja vastuväidete esitamiseks?

Riigikohtu 15.05.2013 otsuses nr 3-3-1-76-12 pidas halduskolleegium vajalikuks ühtlustada senist praktikat distsiplinaarasjades ärakuulamisõiguse tagamise kohta. Kuna ärakuulamisõigus haldusmenetluses on isiku menetluslik õigus, võimaldab HMS § 58 jätta haldusakti kehtetuks tunnistamata, kui haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid, kuid need rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Samas on ärakuulamisõigusel eriline roll isiku õiguste kaitsel. Mida ulatuslikum on haldusorgani kaalutusõigus ja mida raskem on ärakuulamisviga, seda tõenäolisemalt mõjutab viga asja otsustamist. HMS §-st 58 tuleneb, et ärakuulamisõiguse rikkumisel võib kohus jätta haldusakti tühistamata üksnes juhul, kui kohus on veendunud, et isiku nõuetekohane ärakuulamine ei oleks toonud kaasa kaebaja jaoks soodsama haldusakti andmist. Isiku ärakuulamata jätmisel saab see distsiplinaarasjades praktiliselt tähendada vaid olukordi, kui kaalutusõigus on kohtu arvates juhtumi erandlike asjaolude tõttu kahanenud ühe valikuni.¹⁰³ Samale seisukohale asus ka Tallinna Ringkonnakohus otsuses nr 3-13-28, kus kohus ei nõustunud halduskohtuga selles, et käskkirja (ja vaideotsuse) tühistamise iseseisvaks aluseks on ärakuulamisõiguse rikkumine.¹⁰⁴ Selleks, et menetlusosaline saaks oma arvamust ja vastuväiteid avaldada, tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul on menetlusosalisel võimalik faktilisi asjaolusid ja tõendamise tulemusi analüüsida ja neid kontrollida, asus Ringkonnakohus eelmainitud otsuses seisukohale, et ühe päeva jooksul distsiplinaarmenetluse kokkuvõttega ja struktuuriüksuse juhi arvamusega (kokku 17-l lehel) tutvumist ei saa pidada objektiivselt võimalikuks või ebamõistlikult koormavaks. Arvestades, et kaebaja ei väljendanud seejuures seisukohta omapoolse arvamuse avaldamise aja ebapiisavuse kohta ning ei taotlenud pikemat tähtaega, tuleb lugeda tutvumiseks ja arvamuse andmiseks võimaldatud aega piisavaks. Menetlusaluse

¹⁰² EKo 21.03.1990, C-142/87 (viide 51). Samuti vt EKo 31.03.1992, C-269/90, *Hauptzollamt Muenchen-Mitte jt* - <http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumentid/c-269-90.pdf> (25.03.2016). Antud kohtuotsuse punktis 28 märkis Euroopa Kohus: „...vaidlusalune otsus on võetud vastu haldusmenetluse alusel, mille puhul ei ole täidetud pädeva asutuse kohustust uurida hoolikalt ja erapoolelt kõiki konkreetseid asjaolusid, ei ole järgitud asjaomase isiku õigust esitada omapoolseid märkusi ning kohustust esitada tehtud otsuse piisav põhjendus.“

¹⁰³ RKHKo 15.05.2013, 3-3-1-76-12, p 14.

¹⁰⁴ TlnRKo 23.05.2014, 3-13-28, p 12.

isiku õigusi, sh õigust anda arvamusi ja saada selgitusi tähtaegade kulgemise kohta, oli kaebajale menetluse käigus tutvustatud.¹⁰⁵

Käsitletavas Riigikohtu otsuses kasutas kolleegiumi enamus seisukoha põhistamiseks Euroopa Kohtu 21. märtsi 1990. a otsust kohtuasjas nr C-142/87, milles kohus asus järgmisele seisukohale: „Et kõnealune ärakuulamisõiguse rikkumine tooks kaasa tühistamise, peab siiski olema tõendatud, et nimetatud rikkumise puudumisel oleks menetluse tulemus võinud olla teistsugune. Kõnealused märkused, mis on Euroopa Kohtu taotlusel talle esitatud, ei sisalda uut teavet võrreldes sellega, mis komisjonil juba olemas oli ning millest Belgia valitsus oli juba teadlik. Neil asjaoludel ei mõjuta haldusmenetluse tulemust asjaolu, et Belgia valitsusel puudus võimalus kõnealuste märkuste osas arvamust avaldada. Seepärast tuleb käesolev väide tagasi lükata“¹⁰⁶ Kõnealuses lahendis ei toonud ärakuulamisõiguse rikkumine kaasa haldusakti tühistamist.

Kõrvutades HMS §-s 58 sätestatu kõnealuse kohtulahendi ja eelpool käsitletud riigikohtunik J. Põllu eriarvamusega nõustub autor pigem viimasega ja leiab, et ärakuulamisõigus ei pruugi olla absoluutne õigus. Arusaadavalt on distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte menetlusosalisele tutvustamata jätmine või formaalne tutvustamine, jätmata piisavalt aega arvamuste ja vastuväidete esitamiseks, haldusmenetluslikus tähenduses ebamõistlik. Samuti ei ole selline tegevus kooskõlas hea halduse tavaga, mis näeb ette, et haldussuhte osalisele antakse oma seisukohtade esitamiseks mõistlik tähtaeg õiguste kaitse efektiivse realiseerimise tagamiseks. Seega on tegemist menetlusnõuete rikkumisega, mistõttu peab kohus kontrollima, kas distsiplinaarmenetluses on muud ärakuulamist tagavad toimingud tehtud ja kas ärakuulamisõiguse rikkumise puudumisel oleks menetluse tulemus võinud olla teistsugune. Sellisel juhul on põhjendatud ka haldusakti jõusse jätmine.

¹⁰⁵ Op cit, p 12

¹⁰⁶ EKo 21.03.1990, C142/87 (viide 56), p 48.

3. TÕENDAMINE DISTSIPLINAARMENETLUSES

3.1 Tõendamise olulisus

Tõendamine, kui tegevus, on erinevate menetluste kontekstis alati olnud üks kesksemaid, sest menetlusesemeks olev minevikusündmus ei saa üldjuhul olla vahetu, vaid saab esineda üksnes seda sündmust kajastavate tõendite vahendusel. Selle olulise tähtsusega instituudi olemus on tuletatav eelkõige karistusõiguse kaudu. Kuritegu minevikusündmusena ei saa olla uurimisobjektiks vahetult, vaid üksnes selle sündmuse kas materiaalsel (nt kurjategija sõrmejälj uksepiidal) või vaimsel (nt kuritegu pealt näinud inimese mälopilt) tasandil kinnistunud jälgede (peegelduste) näol. Sarnaselt tunnetustegevusega mingis muus valdkonnas tuleb ka kriminaalmenetluses kuriteo asjaolude selgitamisel esmalt leida olemasolevad kuriteojäljed. Seejärel nendele tuginevalt ja loogikat ning erialateadmisi kasutades taastada kuriteosündmusega võimalikult sarnane mõtteline mudel ning anda sellele karistusõiguslik hinnang.¹⁰⁷ Tõendamist saab seega käsitleda kui mingi fakti olemasolu või puudumise kontrollitavat kinnitamist.

Põhimõtteliselt peaks mingite faktiliste asjaolude tõendatuks lugemine ehk tuvastamine sõltuma järgmistest teguritest:

- 1) lubatud tõendite ring;
- 2) tõendamiskoormuse regulatsioon, mis määrab selle, kes ja missuguseid asjaolusid peab tõendama, ning tõendamiskohustuse jaotuse menetlusosaliste vahel;
- 3) tõendamisstandard ehk kohtupraktikas faktiliste asjaolude tuvastamisel nõutava põhistuse põhjalikkuse määr.

Nimetatud kolmele tegurile lisandub loomulikult nii haldus(kohtu)- kui ka süüteomenetlustes veel menetleja siseveendumus, mis aga peab õigusriiklikult jääma objektiivselt kontrollitavate tõendamistegurite raamidesse.¹⁰⁸

Sarnaselt karistusõigusega tuleb ka distsiplinaarmenetluses tõendeid koguda väga hoolikalt, sest sellest sõltuvad konkreetsele teole antav õiguslik hinnang (distsiplinaarsüüteo kvalifikatsioon), samuti õiglase distsiplinaarkaristuse määramine või määramata jätmine. Karistusõigusega võrreldes ei pruugi distsiplinaarmenetluses tõendamisstandardid olla sama kõrged. Distsiplinaarvõimu teostajal on süüteo (väärteo või kuriteo) menetlejaga võrreldes ulatuslikum kaalutusruum asjaolude hindamisel vaatamata sellele, et teenistusest vabastamine

¹⁰⁷ E. Kergandberg, P. Pikamäe. Kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura. 2012. Lk 199-200.

¹⁰⁸ J. Sarv. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. Juridica, 2005, nr 5, lk.310.

võib ametniku jaoks olla raskemgi tagajärg kui väärteo eest määratav rahatrahv. Siiski peab ka distsiplinaarvõimu teostaja poolt distsiplinaarsüüteo subjektiivsele küljele antav hinnang tuginema tõenditele, mitte pelgalt kahtlustele.¹⁰⁹

ATS jõustumisega on distsiplinaarmenetlust reguleerivad normid koondatud ATS-i. Nii ATS kui ka eriseadusena PPVS näevad ette distsiplinaarmenetluses HMS sätete kohaldamise. Seega toimub distsiplinaarmenetluses tõendite kogumine haldusmenetluse reeglite kohaselt.

3.2 Tõendamisese

Karistusõiguses võiks tõendamiseset määratleda kuriteo nende külgede, omaduste ja seoste kogumina, mis peab süüdimõistva kohtuotsuse tegemisel olema tuvastatud.¹¹⁰

Tõendamiseseme asjaolud kriminaalmenetluses on sätestatud KrMS §-s 62 :

- 1) kuriteo toimepanemise aeg, koht ja viis ning muud kuriteo tehioolud;
- 2) kuriteokoosseis;
- 3) kuriteo toimepannud isiku süü;
- 4) kuriteo toimepannud isikut iseloomustavad andmed ja muud tema vastutust mõjutavad asjaolud.

ATS ei sätesta tõendamiseseme olemust distsiplinaarmenetluses, küll aga on see võimalik eeltoodust lähtudes tuletada. Tõendamisesemeks distsiplinaarmenetluses võiks olla distsiplinaarsüüteo tunnustega teo nende külgede, omaduste ja seoste kogum, mis peavad distsiplinaarkaristuse määramise või määramata jätmise otsuse tegemisel olema tuvastatud. Selline käsitlus on kooskõlas ka ATS-s sätestatud distsiplinaarmenetluse eesmärgiga, milleks on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine.¹¹¹ Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et distsiplinaarkaristuse määramiseks peab olema tuvastatud karistatav tegu, selle õigusvastasus ja süü kui vastutuse eeldused.¹¹² Distsiplinaarmenetluses tõendamiseseme asjaolude väljatoomisel tuleb arvestada ATS § 75 lõikes 2 loetletud asjaolusid, mida võetakse arvesse distsiplinaarkaristuse määramisel.

¹⁰⁹ Vt TlnRKo 04.02.2011 nr 3-09-2021, p 12

¹¹⁰ E. Kergandberg, M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Tallinn: Juura. 2006, lk 164.

¹¹¹ Vt lisaks ka PPVS § 90 lõikes 1 sätestatud distsiplinaarmenetluse eesmärgid - distsiplinaarmenetluse eesmärk on distsiplinaarsüüteo kiire ja täielik avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine. Õnnetuse või haigestumise korral on distsiplinaarmenetluse eesmärgiks õnnetuse või haigestumisega seotud asjaolude fikseerimine.

¹¹² RKHKo 11.12.2009 nr 3-3-1-76-09, p 25

Seega võib tõendamiseseme asjaoludena distsiplinaarmenetluses määratleda:

- 1) distsiplinaarsüüteo tunnustega teo aega, kohta ja viisi;
- 2) distsiplinaarsüüteo koosseisu;¹¹³
- 3) rikutud teenistuskohustuse eesmärgi, sealhulgas seda, kas kohustus pidi vältima selliste tagajärgede saabumist, mis tekkisid teenistuskohustuse rikkumisel;
- 4) süü vormi;
- 5) distsiplinaarsüüteo tagajärgede raskust;
- 6) ametniku eelnevat teenistusalast käitumist, sh kas ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus.

Sageli (kuid mitte alati) tuleb tõendamisesemesse kuuluva asjaolu selgitamiseks eelnevalt tuvastada mingi vaheetapilise tähtsusega asjaolu.¹¹⁴ Distsiplinaarmenetluse esemeks oleva sündmuse, kui terviku tuvastamisel on vajalik eelnevalt tuvastada vahepealseid asjaolusid. Need võivad olla asjaolud, mis iseloomustavad tunnistaja ja distsiplinaarmenetluse all oleva ametniku omavahelisi suhteid või siis võimaldavad selgitada erinevate tunnistajate ütlustes esinevaid vastuolusid jne. Seega analoogselt kriminaalmenetlusega on distsiplinaarmenetluses oluline välja selgitada lisaks tõendamisesemega seotud asjaoludele ka muid asjaolusid.

Karistusõigusliku legaliteedipõhimõtte kohaselt peavad uurimisasutus ja prokuratuur kuriteo asjaolude ilmnemisel alustama ja toimetama kriminaalmenetlust, kui puuduvad kriminaalmenetlust välistavad asjaolud. Selline põhimõte on leidnud käsitlemist ka ATS-s, kus on sätestatud loetelu asjaoludest, millisel juhul on distsiplinaarvastutus välistatud. ATS § 75 lg 3 sätestatu kohaselt on distsiplinaarkaristus on välistatud sellise teenistuskohustuse rikkumise eest, mis pandi toime:

- 1) ametniku vahetu või kõrgemalseisva juhi korraldusel juhul, kui ametnik on jätnud täitmata korralduse, mida ta ei pidanud ATS § 54¹¹⁵ kohaselt täitma või on sõltumata täitmisest vastutusest vabastatud;

¹¹³ Normi teokoosseisu poole pealt on sätestatud koosseisuliste tunnustena teenistuskohustuste rikkumine ja süülisus. Nendele koosseisutunnustele lisandub teenistuskohustusest *per definito* veel see, et süülise rikkumise peab olema toime pannud ametnik. Seega kui täidetud on need kolm teokoosseisu tunnust, on normi õigustagajärgede poole peal tegemist distsiplinaarsüüteoga. Lähemalt vt K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 28), lk 224-229.

¹¹⁴ E. Kergandberg, M. Sillaots (viide 101), lk 167.

¹¹⁵ ATS § 54 sätestab korralduses täitmisest keeldumise alused ja tegevused korralduse täitmata jätmise korral. Ametnik vabaneb vastutusest vaid juhul kui on täidetud kõik ametnikule antud korraldusest keeldumise tingimused.

- 2) selliste tagajärgede saabumise vältimiseks, mis on raskemad kui teenistuskohustuse rikkumise tõttu tekkinud tagajärjed;¹¹⁶
- 3) hädakaitse- või hädaabiseisundis.

Lähtudes kehtivatest haldusmenetluse reeglitest, tuleks hädakaitse- ja hädaabiseisundi hindamisel aluseks võtta TsÜS vastavad sätted. Kuna aga distsiplinaarmenetlus on karistusliku iseloomuga menetlus, on mõistlik võrrelda tsiviilõiguslikku hädaseisundi ja hädakaitse käsitlust karistusõigusliku käsitlusega.

Hädakaitseks tehtud tegu ei ole õigusvastane, kui seejuures ei ületatud hädakaitse piire (TsÜS § 140). Isik, kes tekitab kahju ennast või teist isikut või vara ähvardava ohu tõrjumiseks, ei tegutse õigusvastaselt, kui kahju tekitamine on vajalik ohu tõrjumiseks ja kahju ei ole ähvardanud ohuga võrreldes ebamõistlikult suur (TsÜS § 141 lg 1). Kahju tekitanud isik peab hüvitama kahju, mille ta ohtu tõrjudes tekitas, kui tõrjutud oht tekkis temast tuleneva asjaolu tõttu (TsÜS § 141 lg 2).

Karistusõiguse sätete kohaselt ei ole tegu õigusvastane, kui isik tõrjub vahetut või vahetult eesseisvat õigusvastast rünnet enda või teise isiku õigushüvedele, kahjustades ründaja õigushüvesid, ületamata seejuures hädakaitse piiri (KarS § 28 lg 1). Isik ületab hädakaitse piiri, kui ta kavatsetult või otsese tahtlusega teostab hädakaitset vahenditega, mis ilmselt ei vasta ründe ohtlikkusele, samuti kui ta ründajale kavatsetult või otsese tahtlusega ilmselt liigset kahju tekitab (KarS § 28 lg 2).

Hädaseisundis tehtud tegu ei ole õigusvastane, kui isik paneb selle toime, et kõrvaldada vahetut või vahetult eesseisvat ohtu enda või teise isiku õigushüvedele, tema valitud vahend on ohu kõrvaldamiseks vajalik ning kaitstav huvi on kahjustatavast huvist ilmselt olulisem. Huvide kaalumisel arvestatakse eriti õigushüvede olulisust, õigushüve ähvardanud ohu suurust ning teo ohtlikkust (KarS § 29).

¹¹⁶ Tegemist on juhtumiga, kus ametnik on küll toime pannud süüliselt teenistuskohustuste rikkumise, kuid tegi seda sisuliselt hädakaitse- või hädaseisundiga sarnanevas situatsioonis. Mõlemal juhul eksib ametnik küll ühelt poolt ametiasutuse huvide vastu, kuid teiselt poolt teeb ta seda teatud teise ning konkreetsel juhul ametiasutuse rikutud huvidest veelgi kaalukama õigushüve kaitseks. Samas, kui hädaabi regulatsiooni puhul on lähtutud eraõiguses sätestatud analoogiast, mis katab olukorda, kus ametnik tekitab oma tegevusega ametiasutusele kahju enda või teist isikut või vara ähvardava ohu tõrjumiseks (vrd TsÜS § 140 ja § 141 ning KarS § 28 ja § 29), siis ATS § 75 lg 3 p 2 reguleerib juhtumit, kus mingit kahju ei pruukinud küll olla, vaid selle asemel esines teenistuskohustuste rikkumine. Hädaabist erinevalt ei tegutse ametnik õigusvastaselt, kui kahju tekitamine on vajalik ohu tõrjumiseks ja kahju ei ole ähvardanud ohuga võrreldes ebamõistlikult suur. Hädakaitsest erineb ATS § 75 lg 3 p 2 alusel vastutusest vabastamine selle poolest, et kui hädakaitse korral tõrjub ametnik vahetut või vahetult eesseisvat õigusvastast rünnet enda või teise isiku õigushüvedele, kahjustades ründaja õigushüvesid, siis ATS § 75 lg 3 p 2 sellise ründe aset leidmist ei eelda. Vt K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 28) lk 240.

Kuigi vastutusest vabastamise alused tunduvad esmapilgul sarnased nii tsiviil- kui karistusõiguses nähtub võrdlusest, et tsiviilõiguses on oluline isikut ennast, teist isikut või vara ähvardava ohu tõrjumine ehk keskendunud on pigem varalise kahju tekitamisele ohu tõrjumisel. Karistusõiguses on oluline ükskõik millise õigusvastase ründe tõrjumine isiku enda või teise isiku õigushüvedele. Seega on karistusõiguslik käsitus põhjalikum ja seega distsiplinaarmenetluses rohkem kohaldatav. Viimast käsitlust toetab ka kohtupraktika.¹¹⁷

Siinkohal on oluline meeles pidada, et ka distsiplinaarvastutust välistavate asjaolude tuvastamiseks on vajalik koguda tõendeid.

3.3 Uurimispõhimõte

HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud haldusmenetluses välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektselt, sõltub otsuse seaduslikkus.¹¹⁸ Uurimispõhimõtte haldusmenetluses tugineb eeldusele, et lisaks menetlusosalise enda huvile võimalikult täieliku tõendite kogumi alusel õige ning õiglase haldusakti andmise vastu, peaks sellise haldusakti andmisest olema huvitatud ka avalik võim ise, sest haldusorgan menetluse läbiviijana ja asja otsustajana esindab menetluses samaaegselt avalikku huvi.¹¹⁹ Uurimispõhimõtte rakendamise oluline eeldus on haldusorgani volitus nõuda nii menetlusosalistelt kui menetlusvälistelt isikutelt tõendite esitamist (HMS § 38 lg 1). Maksumenetluses kujunenud kohtupraktikast¹²⁰ lähtudes võib järeldada, et see nõue ei hõlma isiku kohustust ilmuda tõenditega asutusse juhul, kui tõendeid on mujal võimalik esitada isiku jaoks sobivamal viisil (näiteks elektroonilises vormis).

Uurimispõhimõtte sisustamisele avaldab mõju ka Euroopa Liidu õigusest tulenev hoolsuspõhimõte (*principle of care*), mis paneb haldusele kohustuse erapooletult ja hoolikalt uurida konkreetse asjasse puutuvaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid. Hoolsuspõhimõtte on kaitsva eesmärgiga, sest ta paneb haldusele kohustuse koguda kogu vajalik teave – nii

¹¹⁷ Hädakaitse instituudi karistusõiguslikku käsitlust on kasutanud Tartu Halduskohus oma 29.06.2012 otsuses nr 3-12-723, p 5. Seda küll vanglateenistusega seonduvas distsiplinaarvaidluses.

¹¹⁸ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 319.

¹¹⁹ A. Aedmaa (viide 66), lk 181.

¹²⁰ RKHKo 20.06.2001, 3-3-1-31-01. Samuti I. Pilving (viide 49), lk 112.

pooltele kasulik kui ka kahjulik – omal initsiatiivil.¹²¹ Riigikohus asunud seisukohale, et uurimispõhimõtte kohustab näiteks maksuhaldurit välja selgitama kõik maksustamiseks olulised asjaolud, ka need, mis maksukoormust vähendavad.¹²²

Hoolsuskohustus ja uurimispõhimõtte on omavahel tihedalt seotud sest hoolsuskohustusest tuleneb haldusorgani kohustus selgitada menetluse käigus välja nii menetlusalusele isikule soodsad, teda koormavad kui ka avalikku huvi puudutavad asjaolud ning arvestada neid otsuse tegemisel.

Uurimispõhimõtte rakendamine ning sellest tulenev tõendite kogumine ja hindamine sõltub ka sellest, kas haldusorgan peab õiguse rakendamisel sisustama määratlemata õigusmõisteid. Määratlemata õigusmõistete kasutamine üksikjuhul nõuab hindamist ja sageli ka tuleviku prognoosimist. Ühe ja ainsa õiguspärase otsuse tegemine ei ole alati kerge kuid vaatamata sellele peab administratsioon otsuse tegema.¹²³ Kui norm sisaldab määratlemata õigusmõistet, peab haldusorgan kõigepealt selle sisustama ning alles seejärel saab ta asuda välja selgitama menetluses tähtsust omavaid asjaolusid. Millised asjaolud omavad menetluses tähtsust, sõltub teatud määral sellest, kuidas on sisustatud määratlemata õigusmõiste.

Distsiplinaarmenetlus, kui haldusmenetlus, viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2). Samas seavad uurimispõhimõtte rakendamisele piiranguid kaks oma olemuselt vastandsuunalist põhimõtet – seaduslikkuse põhimõtte ja menetlusökoonoomia põhimõtte. Seaduslikkuse põhimõtte nõuab riigivõimu teostamist seaduste alusel ning see tähendab, et ei või kahjustada seadusega, eriti põhiseadusega kaitstud õigusi ja vabadusi, omamata selleks seadusest tulenevat volitust. Kõik avalik-õiguslike ülesannete täitjad peavad lähtuma seaduslikkuse põhimõttest kogu oma tegevuses (sh soodustava tegevuse korral), mitte ainult üksikisikut koormavate aktide ja toimingute puhul. Seega saab haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine toimuda ainult seaduslikkuse põhimõtet arvestades, järgides täpselt õigusaktidega sätestatud menetlusreegleid.¹²⁴ Menetlusökoonoomia printsiibi kohaselt tuleb menetlust pikendada võivate toimingute kaalumisel lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Ühtegi seadusega otseselt nõutavat toimingut või sellist

¹²¹ R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. Juridica 2008, nr 7, lk 499.

¹²² RKHKo 19.06.2002, 3-3-1-26-02, p 14.

¹²³ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 73-74.

¹²⁴ R. Annus (viide 121), lk 500.

toimingut, ilma milleta ei ole võimalik sisuliselt õige otsuse tegemine, ei või ära jätta pelgalt menetluse kiirendamise huvides. Iga menetlustoiming, asjaolude täiendav uurimine, lisatõendite nõudmine jms peab olema vajalik asjas õige otsuse tegemiseks ega tohi menetlust venitada ebamõistlikult, võrreldes eeldatava kasuga, mis toiminguga kaasneb.¹²⁵

Distsiplinaarmenetluse eesmärk on distsiplinaarsüüteo kiire ja täielik avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine. Õnnetuse või haigestumise korral on distsiplinaarmenetluse eesmärgiks õnnetuse või haigestumisega seotud asjaolude fikseerimine (PPVS § 90 lg 1). Sarnane distsiplinaarmenetluse eesmärk on seatud ka juhendis - distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine. Distsiplinaarmenetluse võimalikult kiire ja efektiivne läbiviimine sõltub paljuski asutuse (haldusorgani) töökorraldusest. Nii on juhendis sätestatud haldusorgani õigus vajaduse korral pikendada distsiplinaarmenetluse läbiviimise tähtaega¹²⁶ eesmärgiga teha endast kõik olenev menetlusosalusele isikule etteheidetava teo tõendamiseks või distsiplinaarvastutust välistava asjaolu tuvastamiseks.

Saksa õiguskirjanduses tuuakse samuti välja distsiplinaarmenetluses tõe väljaselgitamise kohustus. Menetlusega seotud tööde maht peab olema piisav, et ametialast rikkumist (objektiivselt ja subjektiivselt) hinnata ning selgitada välja distsiplinaarkaristuse määramise jaoks olulised asjaolud.¹²⁷ See, vajaliku miinimumiga piirdumise nõue keelab üldjuhul mis tahes selgitavate meetmete võtmise, millel puudub otsene seos teenistusalase rikkumisega või selle hindamisega või mis on distsiplinaarkaristuse suuruse määramise seisukohalt ebaolulised. Menetlused, mille ainuke eesmärk on leida tõendeid ametikohustuste täiendavate rikkumiste kohta, on üldjuhul keelatud. Kui menetluse käigus on erinevate etteheidete tagamaad välja selgitatud piisavas mahus, mille tagajärjel on võimalik ametniku tööalast rikkumist piisavalt hinnata ja sellele distsiplinaarkaristus määrata ning kui täiendavate tegevuste liik ja tööde maht ei mõjuta eeldatava distsiplinaarkaristuse liiki ja suurust olulisel

¹²⁵ A. Aedmaa (viide 66), lk 124.

¹²⁶ Juhendi p 24 sätestab, et menetluse algatajal on õigus pikendada menetluse läbiviimise tähtaega. Menetluse läbiviimise tahtaega pikendatakse käskkirjaga, milles kirjeldatakse pikendamise põhjust. Üldjuhul seisneb põhjus pikendada menetlustähtaega tõendite kogumise vajaduses suuremas mahus (*autori märkus*).

¹²⁷ Vrd BDG § 21 lg 1 lause 2 - Menetluse käigus tuleb välja selgitada süüstavad, süüst vabastavad ning distsiplinaarkaristuse määramise jaoks olulised asjaolud.

määral, tuleks menetluse kiirendamise eesmärgil uurimistööde mahtu piirata.¹²⁸ Selline piiramise otsus tuleks menetlejal siiski eelnevalt ametniku otsese ülemusega kooskõlastada ja dokumenteerida. Menetlejad peavad tõendite kogumiseks põhjalikult ette valmistama, et uurimine edeneks kontsentreeritult ja kiiresti.¹²⁹

Kehtivad õigusnormid ei anna otsest vastust küsimusele, kui ulatuslikult peab haldusorgan uurimispõhimõtet rakendama, siiski on mõningaid kaudseid näiteid võimalik leida:

- 1) haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2);
- 2) toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes (HMS § 3 lg 2);
- 3) haldusorgan on kohustatud hoidma riigi- ja ärisaladust ning hoidma saladuses salastatud välisteabe ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmed (HMS § 7 lg 3);
- 4) haldusmenetluses tuleb järgida isikuandmete töötlemise korda vastavalt isikuandmete kaitse seadusele (HMS §7 lg 4).

3.4 Menetlusosalise osalemiskohustus vs enese mittesüüstamise privileeg

Uurimispehimõtte eesmärk ei ole kogu tõendamiskoormuse asetamine üksnes haldusorganile. Kuna haldusmenetluses osalevad isikud, kelle käsutuses on õige otsuse tegemiseks vajalik teave siis täieliku ning objektiivse lõpptulemuse saavutamiseks on lisaks haldusorgani poolt asjaolude väljaselgitamisele vajalik ka menetlusosalise enda aktiivne osalus.¹³⁰ Euroopa Liidu õiguses¹³¹ ei ole menetlusosalisel mitte ainult õigus osaleda või olla ärakuulatud haldusmenetluses, vaid ka kohustus teha koostööd avalikes huvides, et menetlus oleks efektiivne ja otsus sisult õiguspärane. Ka Saksa õiguses¹³² on menetlusosalistel kohustus asjaolude uurimisele kaasa aidata. Eelkõige on neil kohustus avaldada neile teada olevad faktid ja tõendid. Täiendav kohustus osaleda asjaolude uurimises, eriti kohustus isiklikult

¹²⁸ Vt BDG §19 lg 2- kontsentreerituse põhimõte. Kuni otsuse langetamiseni on lubatud distsiplinaarmenetlust kitsendada, arvates menetlusest välja sellised toimingud, mis eeldatavasti ei oma tähtsust distsiplinaarkaristuse ja selle suuruse määramisel. Menetluse kitsendus tuleb dokumenteerida. Menetlusest välja arvatud toiminguid ei saa uuesti distsiplinaarmenetlusse kaasata, välja arvatud juhul, kui eeldused, mille tõttu need algul menetlusest välja arvati, hiljem ära langevad.

¹²⁹ Claussen, Bennecke, Schwandt (viide 45), lk 118.

¹³⁰ A. Aedmaa (viide 66), lk 187.

¹³¹ H. P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing 1999, lk 112-113.

¹³² Vt VwVfG § 26 lg 2.

kohale ilmuda või ütluste andmise kohustus kehtib üksnes juhul, kui see on õigusnormiga konkreetselt ette nähtud.

Eesti õigusruumis avaldub selline osalemiskohustus HMS § 38 lõikes 3, mis sätestab, et menetlusosaline on kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Otsust tegev haldusorgan kui menetluse läbiviimise juht, peab hoolitsema, et isikud oleksid teadlikud vajalike tõendite esitamise kohustusest. Selleks peab haldusorgan vajadusel isikutele aktiivselt nõu andma ja neid tõendite esitamisel toetama. Riigikohus on märkinud, et uurimisprintsipi peamine eesmärk on tagada, et olulised asjaolud ei jääks välja selgitamata ainuüksi selle tõttu, et protsessiosaline ei osanud ette näha vajadust esitada täiendavaid tõendeid. Kohtu aktiivsus peab seejuures sõltuma protsessiosalise oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid. Eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem.¹³³ Samuti on Riigikohus leidnud, et menetlusosalise tõendamiskoormuse sisu ja ulatust määrates tuleb arvestada tema tegelikke võimalusi tõendite kogumiseks ja esitamiseks.¹³⁴ Menetlusosalisel on sageli haldusorganist paremad võimalused saada tõendeid asjas tähtsust omavate asjaolude kohta, eelkõige isiklike asjaolude kohta.¹³⁵ Kui menetlusosalised on algusest peale olnud menetlusse kaasatud, siis ei tähenda see automaatselt, et haldusorgan peaks kõigi menetlusosalise esitatud tõenditega arvestama. Uurimis põhimõtte üheks tuletiseks on seegi, et haldusorgani jaoks puudub tõenditel ette kindlaks määratud jõud, haldusorgan hindab tõendeid nende kogumis ning moodustab kogutud materjali põhjal täitevvõimu lõpliku seisukoha.¹³⁶

Osalemiskohustusele vastupidine põhimõte on süütuse presumptsioonist tulenev enesesüüstamise keeld. Süütuse presumptsiooni avaldumisvormiks on PS § 22 lg 1 sätestatud keeld käsitada kedagi kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõiste kohtuotsus. Süütuse presumptsiooni allsüsteemiks on loetud ka PS § 22 lg 2 kahtlustatava (süüdistatava) õigusena käsitletavat põhimõtet, mille kohaselt ei ole keegi kriminaalmenetluses kohustatud oma süütust tõendama.¹³⁷ Need põhimõtted on sätestatud ka mitmetes rahvusvahelistes lepingutes ja deklaratsioonides, mida Eesti on tunnustanud. ÜRO 1948 aasta inimõiguste ülddeklaratsiooni¹³⁸ artikli 11 p 1 sätestab, et igal süüteos süüdistataval inimesel on õigus sellele, et teda peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole

¹³³ RKHKm 4.04.2003, 3-3-1-32-03, p 24.

¹³⁴ RKHko 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 13.

¹³⁵ R. Annus (viide 121), lk 502.

¹³⁶ A. Aedmaa (viide 66), lk 189.

¹³⁷ Samad põhimõtted sätestab ka KrMS § 7 lg 1 ja 2.

¹³⁸ ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. - <http://www.vm.ee/et/uro-inimõiguste-ulddeklaratsioon> (23.04.2016).

seaduse kohaselt tõendatud avalikul kohtulikul arutamisel, kus talle on tagatud kõik võimalused kaitseks. EIÕK artikkel 6 p 2 sätestab, et igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.

Süütuse presumptsioon kuulub toimeala poolest menetluslike põhiõiguste hulka ehk tegemist on õigusega, millega riigil tuleb kohtumenetluse kujundamisel arvestada. Üldise põhiõiguse korraldusele ja menetlusele riive seisneb üldjuhul riigivõimu tegevusetuses, mis tähendab, et riivega on tegemist juhul, kui seadusandja on jätnud põhiseaduse miinimumnõuetele vastava menetluse sätestamata või ei ole sätestatud menetlus piisav.¹³⁹ Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika¹⁴⁰ seisukohalt on süütuse presumptsioon üks ausa ja õiglase kohtumenetluse põhimõtte elementidest. Seejuures tuleb, arvestades süütuse presumptsiooni põhimõtte olulisust demokraatlikus ühiskonnas, lähtuda süütuse presumptsiooni olemuslikust, mitte üksnes formaalsest kontseptsioonist. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium osundab, et siseriiklikud seadused peavad lisaks põhiseadusele arvestama ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 sätestatud õiglase kohtuliku arutamise põhimõtetega. Kolleegium jagab arvamust, et põhiseadust tuleb tõlgendada viisil, mis tagab selle kohaldamise vastavuse inimõiguste konventsiooni ja selle kohaldamispraktikaga. Vastasel korral poleks tagatud isiku õiguste tõhus siseriiklik kaitse.¹⁴¹

EIK on süütuse presumptsiooni põhimõtet laiendanud ka haldus- ja distsiplinaarmenetlusele, mis menetluse toime ja tagajärgede poolest võivad olla käsitletavad kui karistuslikud menetlused. EIK väljendas kohtuasjas *Engel jt vs Holland* seisukohta, et kriminaalsüüdistuseks võidakse EIÕK artikkel 6 tähenduses lugeda ka kohtuasju, mida siseriiklikus õiguses käsitatakse distsiplinaarsüüasjadena.¹⁴² Antud kohtulahend annab võimaluse käsitleda mõistet kuritegu käsitleda ka süüteona, sh distsiplinaarsüüteona. Seega saab süütuse presumptsiooni põhimõtet rakendada ka distsiplinaarmenetluses.

PS § 22 lg-s 3 sätestatu kohaselt ei tohi kedagi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu. Antud põhiõigust nimetatakse ka enese mittesüüstamise privileegiks. EIÕK enese mittesüüstamise privileegi otsesõnu ei sätesta, küll on Euroopa Inimõiguste kohtu (EIK) praktika selle tuletanud EIÕK artikli 6 lõigetest 1 ja 2.¹⁴³ Kõnealune põhimõte on sätestatud Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis¹⁴⁴, kus art 14 lg 3 p-s g sätestatu kohaselt on igaühel õigus mis tahes temale esitatud kriminaalsüüdistuse arutamisel täieliku

¹³⁹ Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012, lk 200-201.

¹⁴⁰ EIKo, 27.02.1980, 6903/75 *Deweert vs. Belgia*, p 44, 56

¹⁴¹ RKPJK 25.03.2004, 3-4-1-1-04 p 18.

¹⁴² EIKo, 08.06.1976, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel jt vs. Holland*

¹⁴³ Vt nt EIKo 08.02.1996, 18731/91, *J. Murray vs. Suurbritannia*, p 1,2; EIKo 21.12.2000, 34720/97, *Heaney ja McGuinness vs. Iirimaa*, p 39-41. Samuti EV Põhiseadus komm vlj, 2012, § 22 komm 28. -

<http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-22/> (24.04.2016).

¹⁴⁴ RT II 1994, 10, 11.

võrdõiguslikkuse alusel mitte olla sunnitud andma tunnistusi iseenda vastu või tunnistama end süüdi. Konkreetsemalt hõlmab enese mittesüüstamise privileegi isikuline kaitseala kahte liiki kriminaalmenetluse ja väärteomenetluse subjekte. Esiteks füüsilisi isikuid, kelle süüteasja menetletakse, seega nii kahtlustatavat ja süüdistatavat kriminaalmenetluses kui ka menetlusalust isikut väärteomenetluses. Just neid isikuid ei või kõnealuse põhiõiguse kohaselt sundida end süüdi tunnistama. Niivõrd, kuivõrd privileeg on käsitatav kahtlustatava ja süüdistatava või menetlusaluse isiku õigusena, on see lahutamatu seotud ka süütuse presumptsiooniga: oma süütuse tõendamise kohustuse puudumine peab põhimõtteliselt kahtlemata sisaldama ka vaikimise võimalust. Teiseks hõlmab privileeg nii kriminaalmenetluse kui ka väärteomenetluse tunnistajaid, keelates neid sundida andma tunnistusi (menetlusõiguslikult on siin õigem rääkida ütlustest) enese ja oma lähedaste vastu.¹⁴⁵ Siin tuleb eristada kahesuguseid asjaolusid:

- 1) sunni all ei mõelda mitte üksnes sunnivahendeid kitsalt EIÕK art 3¹⁴⁶ mõttes, vaid igasugust vahetatut või vahendatud survet ülekuulatavale, mis võiks kaasa tuua enese või enda lähedase süüditunnistamise. Seega loetakse sunniks kõnealuses mõttes ka igat liiki ähvardamist näiteks rahatrahvi ja muude faktiliste või õiguslike järelmitega, sealhulgas ka kolmandate isikute suhtes, samuti ähvardamist kasutada ütluste andmisest keeldumisel vägivalda või psühhofarmakone.¹⁴⁷
- 2) oluline on silmas pidada, et sundimiskeeld hõlmab otseselt vaid uurimistoiminguid, mille raames antakse ütlusi (ülekuulamine, vastastamine, äratundmiseks esitamine, ütluste seostamine olustikuga) ega välista veel iseenesest kriminaalmenetlusse kaasatud isikute suhtes absoluutselt igasuguse sunni kohaldamist.¹⁴⁸

HMS viitab tunnistaja ülekuulamisel TSMS-le, sätestades järgnevad põhimõtted:

- 1) tunnistaja kuulatakse üle tsiviilkohtumenetluse seadustikuga sätestatud korras (HMS § 39 lg 3);
- 2) tunnistajana ei või menetlusse kaasata isikuid, keda keelab tunnistajana üle kuulata tsiviilkohtumenetluse seadustik (HMS § 39 lg 1).

¹⁴⁵ EV Põhiseadus komm vlj, (viide 143), § 22 komm 30. Lisaks karistusõigusele sisaldub enese mittesüüstamise privileeg ka tsiviilõiguses, vt TSMS § 257 lg 1-5.

¹⁴⁶ EIÕK art 3 sätestab, et kedagi ei või piinata ega ebainimlikult või alandavalt kohelda ega karistada.

¹⁴⁷ Psühhotroopne aine (ravimina), vt [ÕS] Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. -

http://www.eki.ee/dict/qs2006/index.cgi?Q=ps%C3%BChh*&F=M&O=0&E=0 (21.04.2016).

¹⁴⁸ Vt EV Põhiseadus komm vlj, (viide 143), § 22 komm 32.1 ja 32.2. Distiplinaarmenetluses saab siin rääkida ATS § 73 lg 4 sätestatud tunnistaja kohustusest seletus anda, kusjuures seletuse andmisest keeldumine on kohustuse rikkumine. Juhend sätestab, et seletuse andmisest keeldumise (v.a sätestatud erandjuhtudel), samuti seletuses teadvalt valeandmete esitamine on käsitletav teenistuskohustuste rikkumisena ning selle eest võib ametnikust tunnistajale määrata distiplinaarkaristuse.

ATS § 73 lg 4 sätestab distsiplinaarmenetlusse menetleja õiguse nõuda sama ametiasutuse ametnikult või töötajalt, kes viibis distsiplinaarsüüteo toimepanemise juures või kellele on teada distsiplinaarsüüteo asjaolud (edaspidi *tunnistaja*), kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis seletust distsiplinaarsüüteo kohta, samuti tunnistaja kohustuse selline seletus anda. Sama paragrahvi teine lause sisaldab ka enese mittesüüstamise privileegi, sätestades, et seletuse andmisest keeldumine on kohustuse rikkumine, välja arvatud juhul, kui:

- 1) distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavalt isikult nõutakse teda kahjustavat seletust;
- 2) tunnistajalt nõutakse seletust tema abikaasa, elukaaslase või vanavanema kohta või tunnistaja või tema abikaasa või elukaaslase vanema või vanema alaneja sugulase kohta. Vanemaks loetakse ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps.

ATS-s sätestatud tunnistaja õigused seletuse andmisest keeldumise kohta on sõnasõnalt üle kantud juhendisse. Tunnistaja võib distsiplinaarmenetluses keelduda seletuse andmisest ka siis, kui:

- 1) ütlused võivad süüteo toimepanemises süüstada teda ennast;
- 2) asjaolu kohta, mille suhtes kohaldatakse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadust ning menetlejal puudub õigus sellisele teabele ligipääsuks.

Eelkirjeldatud asjaoludest teavitab tunnistaja viivitamatult menetlejat, kes fikseerib asjaolu ilmnenemise kirjalikult.

Enese mittesüüstamise privileegi valguses väärrib tähelepanu ATS § 73 lg 3, kus on sätestatud, et ametnikule,¹⁴⁹ keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, peab andma võimalus esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta. Samuti sätestab PPVS § 92 lg 2 distsiplinaarmenetluse läbiviija kohustuse nõuda seletus distsiplinaarsüüteo kohta politseiametnikult, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati. Juhendi valguses tähendab see menetleja kohustust nõuda seletus menetlusaluselt isikult, sh distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavalt või süüdistatavalt ametnikult.¹⁵⁰ Menetlusalusel isikul aga on õigus enese mittesüüstamise privileegist tulenevalt ütlusi mitte anda. Selline asjaolu fikseeritakse kirjalikult ja menetlusalune isik kinnitab seda oma allkirjaga. Tulenevalt

¹⁴⁹ Seega nii politseiametnikule kui ka ATS alusel ametisse nimetatud ametnikule (käesolevas töös kui PPA ametnik)

¹⁵⁰ Juhendis on sätestatud järgmised mõisted: Menetlusalune on distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ja süüdistatav ametnik (p 9). Kahtlustatav on ametnik, kes on nimetatud ara menetluse algatamise kaskkirjas (p 10). Süüdistatav on ametnik, kellele on distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes esitatud süüdistus distsiplinaarsüüteo toimepanemises (p 11).

eeltoodust hõlmab enese mittesüüstamise privileeg ka menetlusaluse isiku osalemiskohustuse, sh kohustuse esitada asjassepuutuvaid tõendeid. Kuna süütuse presumptsioon ja enese mittesüüstamise privileeg on iseloomulikud karistusliku iseloomuga menetlustes, võib olukord olla vastupidine juhul kui distsiplinaarmenetluse eesmärgiks on menetlusaluse isiku rehabiliteerimine ehk teisisõnu soodustava haldusakti andmine. Sellisel juhul võib just menetlusosalise osalemiskohustus olla oluline õige ja õiglase tulemuse saavutamisel.

ATS ja juhend sätestavad enese mittesüüstamise privileegi kohaldamise tunnistaja suhtes,¹⁵¹ samas ei sätesta ATS sellist õigust menetlusaluse isiku suhtes. PPVS-s kõnealune säte puudub nii tunnistaja kui ka menetlusaluse isiku osas. Küll on juhendis sätestatud kahtlustatava õigus keelduda seletuse andmisest ning omapoolsete tõendite esitamisest. Kõrvaldamaks põhimõttelise vastuolu seaduses, on vajalik lisada ATS-i säte distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku õigustest, sh õigusest mitte anda ennast süüstavaid ütlusi ning õigusest mitte esitada ennast süüstavaid tõendeid.

Enese mittesüüstamise privileegi ja osalemiskohustuse kontekstis väärib käsitlemist ka küsimus menetlusaluse isiku poolt tõendite tahtlikust varjamisest või hävitamisest, eesmärgiga distsiplinaarvastutusest vabaneda. Kas selline käitumine on ametniku poolt eetiline või on siin tegemist lubatava kaitsetaktikaga?

Eetilise küsimuse uurimiseks tuleb esmalt pöörduda 11.03.2015 ametnikueetika nõukogu koosolekul heaks kiidetud ja ATS § 12 lg 4 alusel kehtestatud ametniku eetikakoodeksi¹⁵² poole. Ametniku eetikakoodeks koosneb väärtustest, mis on iseloomulikud demokraatlikule avalikule teenistusele. Ametniku eetikakoodeks ei ole vahetult ametniku distsiplinaarvastutuse aluseks, pigem pakub pidepunkte mõningate seaduses sätestatud kohustuste sisustamiseks ning piiride selgemaks tuvastamiseks. Nii sätestab ametniku eetikakoodeks, et ametniku töö eesmärk on ausalt ja väärilt tegutseda riigi ning ühiskonna hüvanguks. Avaliku võimu teostaja juhindub oma tegevuses ametniku eetikakoodeksis välja toodud avaliku teenistuse eetilistest väärtustest. Hea ametniku olulisimad väärtused on:

- ✓ seaduslikkus;
- ✓ inimesekesksus;
- ✓ usaldusväärsus;
- ✓ asjatundlikkus;

¹⁵¹ ATS § 73 lg 4 kohaselt on tunnistaja poolt seletuse andmisest keeldumine kohustuse rikkumine, välja arvatud juhul, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavalt isikult nõutakse teda kahjustavat seletust või tunnistajalt nõutakse seletust tema abikaasa, elukaaslase või vanavanema kohta või tunnistaja või tema abikaasa või elukaaslase vanema või vanema alaneja sugulase kohta. Vanemaks loetakse ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps.

¹⁵² Ametniku eetikakoodeks. - <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046> (25.04.2016).

- ✓ erapooletus;
- ✓ avatus ja koostöö.

Seaduslikkuse tuumväärtus tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest ja on ametniku tegevuse põhialus. Seaduslikkus tähendab, et ametnik on seaduskuulekas tugineb oma töös põhiseadusele, seadustele, määrustele jt õigusaktidele. Õigusaktide rakendamisel peab ametnik arvestama nii normide sisulisi kui ka formaalseid eesmärke.

Usaldusväärsus tähendab, et ametnikule kehtivad kõrgendatud nõudmised tööalaselt ja ka sellistes töövälistes olukordades, millel on kokkupuude ametnikurolliga. Rangemad piirangud ja nõuded laienevad jõustruktuuride või uurimisasutuste ametikohtadele (prokurörid, vanglaametnikud, tegevvälased, politseiametnikud).

ATS-s sätestatu kohaselt tuleb ametnikul kogu oma teenistusala tegevus kujundada selliselt, et ta säilitab igal ajal usalduse nii ametiasutuse ees ja haldusesiseselt muude asutuste ja isikute ees kui ka isikute ees väljapoole haldust suunatult. Selleks peab ametnik oma teenistusülesandeid täitma ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt (ATS § 51 lg 1). Nii väljendub ATS § 51 lg-s 1 ametniku üldine käitumiskohustus tegutseda üldiselt teenistusülesandeid täites ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt. Ametnik peab talle usaldatud ametit pidama ausalt ning seda kinnitab ametnik ka ametivande andmisel (ATS § 27).¹⁵³ Ametnik peab käituma väärikalt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sealhulgas hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet (ATS § 51 lg 4).

Eelkirjeldatu alusel võib menetlusaluse ametniku poolt tõendite varjamises märgata aususe ja usalduskohustuse rikkumist ametiasutuse ees, seega ka eetilist konflikti. Selle konflikti kaalub aga üles süütuse presumptsioon, mis avaldub ka juhendis, täpsemalt kahtlustatava õiguses mh keelduda omapoolsete tõendite esitamisest. Siin väärib tähelepanu Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus,¹⁵⁴ kus on nenditud, et PS § 22 lg-s 3 ja EIÕK art 6 lg-s 1 sätestatud enese mittesüüstamise privileegist tulenevalt on välistatud isiku karistamine selle eest, et ta esitab ametivõimudele ebaõigeid andmeid eesmärgiga mitte paljastada enda poolt toime pandud kuritegu – seda küll tingimusel, et valetõendite esitamisega ei kaasne aktiivne tegevus teise isiku alusetuks süüstamiseks.

Kui aga distsiplinaarmenetluse käigus kogutud tõendite alusel leiab siiski kinnitust ametniku poolt tõendite tahtlik hävitamine, eesmärgiga süüstada alusetult teist isikut, peab autori

¹⁵³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 28), lk 167.

¹⁵⁴ RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07, p 28.

hinnangul sellisele käitumisele järgnema ka vastutus. Seega peab autor põhjendatuks täiendada ATS-s vääritud teo, kui distsiplinaarsüüteo kirjeldust tõendite tahtliku hävitamise osas.

3.5 Tõendite liigid

Tõendite liigid distsiplinaarmenetluses tulenevad HMS-s sätestatust. HMS § 38 lg 2 annab loetelu haldusmenetluses lubatavatest tõenditest, milleks on menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus. Distsiplinaarmenetluses kogutavad tõendid protokollitakse HMS §-s 18 sätestatud korras. Saksa õiguskirjanduse¹⁵⁵ kohaselt ei kajasta BDG § 24 distsiplinaarmenetluses kogutavaid tõendeid mitte lõpliku loeteluna, vaid toob üksnes ära nende näited.¹⁵⁶ Tõenditena kasutatakse eelkõige järgmiseid tõendusvahendeid:

- 1) ametniku seisukoht (BDG § 20 lg 2);
- 2) süüid tõendava tunnistaja (*Belastungszeuge*) ja süüst vabastava tunnistaja (*Entlastungszeuge*) ütlus (BDG § 24 lg 1 p 2);
- 3) spetsialisti ütlus (BDG § 24 lg 1 p 2);
- 4) spetsialisti kirjalik ekspertiisiakt (BDG § 24 lg 1 p 2);
- 5) tunnistaja kirjalik ütlus (BDG § 24 lg 1 p 2);
- 6) teenistuskohast saadav teave (BDG § 24 lg 1 p 1);
- 7) vaatlus (BDG § 24 lg 1 nr 4);
- 8) teiste, seadusest tulenevate kohustuste tõttu läbi viidud menetluste protokollid (BDG § 24 lg 2);
- 9) dokumendid ja toimikud, k. a isikutoimik (BDG § 24 lg 1 nr 3).

Iga kogutava tõendi kohta tuleb koostada protokoll (BDG § 28 lause 1).

Ametnikul on dokumentide (kirjalik dokument, joonis, pildimaterjal, salvestis) välja andmise kohustus (BDG § 26). Olukorras, kus ametnik keeldub dokumente vabatahtlikult välja andmast, peavad menetlejad halduskohtule esitama (sundtäitmisele pööratava) väljastamistaotluse, (BDG § 26 lause 2, § 25 lg 3, lg 2). Taotluse peab esitama teenistuja

¹⁵⁵ Claussen, Bennecke, Schwandt (viide 45), lk 117-118.

¹⁵⁶ Vrd VwVfG § 26 lg 1. Ametiasutusel on õigus hankida tõendusmaterjali, mida ta peab oma äranägemise järgi asjaolude uurimise jaoks vajalikuks. Tõendid võivad olla eelkõige: igat liiki ütlused; osalejate kuulamine, tunnistajate ja ekspertide küsitlemine ning osalejate, spetsialistide ja tunnistajate kirjalikud või elektroonilised ütlused; dokumendid ja toimikud; vaatlus.

ülemus, tema asendaja või antud ülesande jaoks volitatud, kohtunikuna töötamise õigust omav töötaja. Sarnaselt väljastamistaotlusega on ametniku otsesel ülemusel halduskohtu kaudu võimalik taotleda ka arestimist ja läbiotsimist (BDG § 27, 25 lg 3). Viimase kahe puhul on nõuded karmimad. Ametniku suhtes esile kerkinud distsiplinaarsüüteo toimepanemise kahtlustus peab olema mitte üksnes piisav, vaid tugev. Selline nõue on üle võetud Saksa kriminaalmenetluse õigusest (StPO § 112 lg 1 lause 1) ning nimetatud nõue on täidetud olukorras, kus on võimalik väita, et ametnik on suure tõenäosusega toime pannud ametialase rikkumise. Samas peavad ametniku suhtes võetavad meetmed olema proportsioonis nii juhtumi kui ka eeldatava distsiplinaarkaristuse määraga. Taotluse esitaja peab taotluses seda põhjendama. Läbiotsimine ja arestimine kuuluvad Saksa kriminaalmenetluse õiguse järgi selleks ette nähtud ametkondade kompetentsi (prokuratuur, vt StPO §-d 98, 100, 105 jj).

Kehtiv ATS sätestab tõenditena distsiplinaarmenetluses distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku seletuse (ATS § 73 lg 3) ja tunnistaja seletuse (ATS § 73 lg 4). Distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku seletus peab olema antud kirjalikus vormis ja tunnistaja seletus kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. PPVS sätestab samuti menetleja õiguse nõuda distsiplinaarsüüteo kohta seletusi ja kohustuse nõuda seletus politseiametnikult, kelle suhtes distsiplinaarmenetlus algatati (PPVS § 92 lg 2). Muid tõendite liike ATS ja PPVS ei käsitle. Seega kohalduvad teiste lubatavate tõendite kogumisel ATS § 4 ja PPVS § 1 lg 3 sätestatud viitenormid HMS sätete kohaldamisele.

3.5.1 Menetlusaluse isiku seletus

Seletuse andmine tähendab teisisõnu mingi nähtuse, sündmuse vms. seletamist, selle selge(ma)ks tegemist või põhjendamist lähema kirjeldamise ja lisaandmete esitamisega.¹⁵⁷ Erinevalt tsiviil- ja halduskohtumenetlusest on HMS § 38 lg 2 alusel haldusmenetluses lubatavaks tõendiks ka menetlusosalise enda seletus.¹⁵⁸ ATS-s sätestatu kohaselt tuleb ametnikku, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, teavitada distsiplinaarmenetluse algatamisest menetluse algatamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul. Samuti peab kahtlustatavale ametnikule andma võimaluse esitada viie päeva jooksul kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta. Ametnikul on õigus teada, millises

¹⁵⁷ Eesti keele seletav sõnaraamat. - <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=seletus&F=M> (26.04.2016).

¹⁵⁸ Tsiviil- ja halduskohtumenetluses saab tõendiks olla üksnes menetlusosalise vande all antud seletus (TsMS § 267–271; HKMS § 56 lg 2 ja § 64).

teenistuskohustuse rikkumises teda kahtlustatakse, et tagada menetluses kaitseõigus. Võrreldes ATS sätteid Saksa ametnike distsiplinaarseadusega, nähtub sealt samalaadne regulatsioon. Kui ATS kohaselt on ametnikul seletuse andmiseks aega 5 tööpäeva alates kahtlustusest teada saamisest, siis Saksa õiguse kohaselt on aega suulise või kirjaliku selgituse andmiseks 2 nädalat või 1 kuu, sõltuvalt selgituse andmise viisist.¹⁵⁹

Kehtivad õigusaktid ei sätesta piiranguid mitu seletust menetlusalune isik menetluse käigus anda saab, millest järeldub, et seletuste arv ei ole piiratud. Siin aga tekib küsimus milline seletus paljudest on tõendina usaldusväärsem. Tallinna Ringkonnakohus¹⁶⁰ on asunud seisukohale, et kohus ei saa keelduda selle isiku ülekuulamisest, kelle haldusmenetluses antud ütlustele on asjas tõenditena tuginetud, põhjendusega, et tõendeid (s.o haldusmenetluses protokollitud seletusi) on juba esitatud piisavalt või tõendite kogumise (s.o vastava isiku ülekuulamise) vajadust ei ole põhjendatud. HKMS § 61 lg-st 2 tulenevalt ei ole ühelgi tõendil kohtu jaoks ette kindlaks määratud jõudu ning kohus hindab kõiki tõendeid nende kogumis ja vastastikuses seoses. See tähendab, et isegi sama asjaolu suhtes haldusmenetluses seletusi andnud isiku kohtus vande all ülekuulamine ei kõrvalda iseseisvalt kohtumenetluses arvesse võetavate tõendite hulgast tema poolt haldusmenetluses antud ja protokollitud seletusi.

Seega ei ole menetlusaluse poolt antud esialgse seletuse hilisem muutmine varasema seletuse tõendite hulgast väljaarvamise aluseks. Sellest tulenevalt on võimalik, et menetluse käigus kogutud tõenditest ilmneb hoopis hilisema seletuse ebausaldusväärsus. Eeltooduga sarnaseid näiteid võib leida ja üle võtta ka Riigikohtu kriminaalkolleegiumi kohtupraktikast¹⁶¹, kus kohus selgitab, et isiku erinevates menetlusetappides antud ütluste diametraalse erinevuse korral tuleb selline tõend tervikuna kui ebausaldusväärne kõrvale jätta. Kui tegemist on diametraalselt lahknevate erinevustega kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses antud ütluste vahel ning kui isik ei suuda mõistusepäraselt ja kohtule arusaadavalt selgitada erineval ajaperioodil antud ütluste erisuse põhjust, tuleb see tõend tervikuna kui ebausaldusväärne kõrvale jätta. Kui aga isik suudab kohtule usutavalt ja arusaadavalt selgitada, miks ta erineval ajaperioodil erinevaid ütlusi andis, saab usaldusväärseks lugeda üksnes kohtus, mitte aga kohtueelses menetluses antud ütlused.

Tulenevalt põhiseaduslikust ning karistusõiguses kohalduvast süütuse presumptsiooni printsiibist on kahtlustataval ja süüdistataval õigus keelduda seletuse andmisest.¹⁶² Süütuse presumptsiooni printsiibist tulenevad õigused on kohaldatavad ka distsiplinaarmenetluses

¹⁵⁹ BDG § 20 lg 2, vt täpsemalt alapunktist 2.3.

¹⁶⁰ TlnRnKo 24.10.2013, 3-11-2445, p 9

¹⁶¹ RKKKo 07.03.2012, 3-1-1-13-12, p. 13.

¹⁶² Vt lähemalt alapunktist 3.3.

kahtlustatava või süüdistatava ametniku seletuse võtmisel. Politsei-ja Piirivalveametis koostatud juhendis on sätestatud kahtlustatava ja süüdistatava ametniku õigused, mis lähtuvad täiel määral süütuse presumptsiooni printsiibist.¹⁶³

Lisaks on oluline tähelepanu juhtida ATS § 73 lg 8 ja juhendis sätestatule, kus distsiplinaarkaristuse määramise õigust omaval isikul on võimalik enne karistusotsuse tegemist distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatava ametnikuga täiendavate selgituste saamiseks läbi viia täiendav vestlus. Seaduses sätestatu kohaselt on tegemist karistamisõigust omava isiku õigusega, samas võib lisaselgituste andmise võimalust rakendada ka süüdistatava ametniku taotlusel. Selline küsitlemine tuleb protokollida. Protokollis sisu ja vormi osas nõudeid kehtestatud pole, seega tuleb juhinduda HMS § 18 lg-s 2 sätestatud menetlustoimingu protokollimise nõuetest.

3.5.2 Tõendite ülevõtmine teistest menetlustest

HKMS § 56 lg 1 kohaselt on tõend igasugune teave, mis on seaduses sätestatud menetlusvormis ja mille alusel kohus seaduses sätestatud korras teeb kindlaks menetlusosaliste nõudeid ja vastuväiteid põhjendavad asjaolud või nende puudumise, samuti muud asja õigeks lahendamiseks tähtsad asjaolud. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et halduskohtumenetluses võivad tõenditeks olla kõik tsiviilkohtumenetluses lubatud tõendid. Tõendiks tsiviilkohtumenetluses võib olla TsMS § 229 lg 2 alusel tunnistaja ütlus, menetlusosalise vande all antud seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, vaatlus ning eksperdiarvamus. Dokumentaalne tõend on TsMS § 272 lg 1 sätestatu kohaselt igasugune kirjalikult, pildistamisega või video-, heli- või elektroonilise salvestusega või muu andmesalvestusega jäädvustatud dokument või muu sellesarnane andmekandja, mis sisaldab andmeid asja lahendamiseks tähtsate asjaolude kohta ja mida on võimalik kohtuistungil esitada tajutaval kujul. TsMS § 272 lg 2 kohaselt on dokumendid ka ametlikud ja isiklikud kirjad, kohtulahendid teistes kohtuasjades ning menetlusosalise poolt kohtule esitatud eriteadmistega isikute arvamused. HKMS § 65 lg 1 alusel võib kohus asja lahendamisel arvestada tõendina ka haldus- või süüteomenetluses protokollitud või salvestatud ütlusi või kirjalikult või suuliselt antud seletusi, samuti muid tõendeid, mis olid tõendiks haldusmenetluses, millest tekkis haldusasjas lahendatav vaidlus.

¹⁶³ Juhendis sätestatud kahtlustatava ja süüdistatava ametniku õigused on loetletud alapunktis 2.5.

ATS ega HMS ei käsitle tõendite ülevõtmist teistest menetlustest. Sellegipoolest annavad eelkirjeldatud tsiviil- ja halduskohtumenetluse põhimõtted, samuti HMS-s sätestatud menetlustoimingu vormivabaduse, eesmärgipärasuse ja uurimispõhimõte, võimaluse tõendeid distsiplinaarmenetlusesse üle võtta. Nii on näiteks võimalik tsiviilmenetlusest distsiplinaarmenetlusesse üle võtta isiku ütlusi, kui tema staatus mõlemas menetluses on samasugune. Seejuures puudub vajadus võtta selliselt isikult distsiplinaarmenetluses täiendav seletus. Erisus on aga kriminaalasjas tunnistajana ütlusi andnud isiku ütluste ülevõtmises distsiplinaarmenetlusesse, kus sama isik on menetlusaluse isiku staatuses. Riigikohus on siin asunud seisukohale, et ärakuulamisõiguse distsiplinaarasjas peab tagama vastava asja menetleja ja asjas kogutud teabe isikule kättesaadavaks tegemist haldusmenetluses ei asenda isiku informeeritus kriminaalmenetluses, kus kaebaja osales tunnistaja rollis. Tunnistajana kriminaalmenetluses on isikul kohustus anda tõeseid ütlusi, menetlusaluse isikuna distsiplinaarasjas peab tal olema tagatud aga võimalus teostada oma kaitseõigust.¹⁶⁴

Riigikohtu Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium analüüsis vastastikust teabevahetust kriminaal- ja maksumenetluses ning andis järgneva selgituse. Kuigi vastastikune teabevahetus ei ole kriminaal- ja maksumenetluses välistatud, tuleb maksumenetluses kogutud tõendeid kriminaalmenetluses uurida ja hinnata kriminaalmenetlusliku tõendamise üldisi reegleid järgides. Kui maksumenetluses kaasaaitamiskohustusele tuginedes isikult nõutava tõendusteabe faktiline iseloom viitab isiku poolt toime pandud kuriteole, on isikul õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile isegi siis, kui kriminaalmenetlust ei ole veel alustatud. Maksumenetluses kaasaaitamiskohustusele tuginedes saadud süüstavad ütlused ei ole aga kriminaalmenetluses lubatavad ja seda ka siis, kui isik maksumenetluses vaikimisõigusele ei tuginenud. Õigusega keelduda enda vastu tunnistamisest on vastuolus ka see, kui teises menetluses sundkorras saadud ütlusi, mis on küll esmapilgul õigusrikkumist eitavad, kasutatakse kriminaalmenetluses selleks, et vaidlustada või seada kahtluse alla süüdistatava teisi ütlusi või muid tema poolt esitatud tõendeid või õõnestada muul viisil süüdistatava usaldusväarsust.¹⁶⁵

Tõendite kogumise nõuetest tulenevalt tõendi lubatavusele hinnangu andmise osas sedastas Riigikohtu halduskolleegium, et kui kriminaalmenetluses on tõendite kogumise nõuete ja korra rikkumise tõttu tunnistatud tõend lubamatuks, siis on sama tõend lubamatu ka haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses, kui seadusega ei sätestata teisiti. Eristada tuleb

¹⁶⁴ RKHKo 10.12.2010, 3-3-1-72-10, p 19.

¹⁶⁵ RKPJKm 03.03.2011, 3-4-1-15-10, p 27

tõendamist kriminaalmenetluses, haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses, sest lähtuvalt erinevatest menetlusseadustest on nõuded ja tõendamiskord nendes menetlustes erinevad. Samas võivad kriminaalmenetluses kogutud tõendid olla tõenditeks ka haldusmenetluses, kui nende tõendite lubatavust ei välista Haldusmenetluse seadus või vastavat valdkonda reguleeriv menetlusseadus.¹⁶⁶

Tõendite ülevõtmine kriminaalmenetlusest on võimalik KrMS § 214 lg 1 sätestatu kohaselt üksnes prokuratuuri loal ja tema määratud ulatuses. Praktikas on sageli kasutusel teabevahetus, kus tõendeid võetakse üle prokuröri loal kohtueelse menetluse staadiumis olevast kriminaalasjast, samuti kohtuvälise menetleja loal menetluses olevast väärtetoimikust. Oluline on siin juhtida tähelepanu väärtetoimiku seadustiku (VtMS)¹⁶⁷ paragrahvi 32 teisele lõikele, mis lubab kriminaalmenetluses jälitustoiminguga kogutud tõendit väärtetoimikus tõendina kasutada asjas, milles on kriminaalmenetlus lõpetatud. KrMS sellist erisust ette ei näe.

Erinevalt ATS-s ja HMS-s sätestatust näitab juhend üles teatavat uuendusmeelsust distsiplinaarmenetluses tõendite ülevõtmise osas. Nii on juhendis sätestatud ühena menetleja õigustest võtta menetlusse üle süüteoamenetluses kogutud tõendeid arvestades seadustes sätestatud piiranguid.

¹⁶⁶ RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 10,11.

¹⁶⁷ RT I, 19.03.2015, 37.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös uuris autor politseiametnike distsiplinaarvastutuse erisusi avalikus teenistuses. Iga avalik teenistuja on osa suuremast süsteemist, mille ühine eesmärk on ühiskondliku huvi teenimine. Sellest tulenevalt on ühiskond pannud politseiametnikele oluliselt kõrgemad eetilised nõuded, millest tulenevalt on neil suurem vastutus riigi ja rahva ees. Politseiametnike tegevus ei pea mitte ainult näima seaduslik vaid seda ka olema.

Seisuga 01.03.2016 töötab PPA, kui Eesti suurima riigiasutuse koosseisus 5322 inimest, nendest 4001 politseiametnikku ja 778 ATS-i alusel ametisse nimetatud ametnikku.

Põhjuse antud teema uurimiseks andis asjaolu, et distsiplinaarmenetlust reguleerivad õigusnormid on killustunud mitme eri seaduse vahel ning puudub üldine keskne regulatsioon. 01.04.2013 jõustunud avaliku teenistuse seadus täiendas küll antud valdkonda kuid autori arvates mitte piisavalt. Regulatsiooni on võrreldes kehtiva regulatsiooniga vaja täiendada oluliselt rohkem, seda eriti tõendite liigi ja tõendite kogumise menetluse osas. Kehtiv ATS käsitleb tõendite kogumise menetluse osas üksnes distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku ja ametnikust tunnistaja seletust ning süüdistatav ametniku võimalust arvamuse ja vastuväidete andmise võimalust distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta. Muude tõendiliikide kohta ATS-s sätted puuduvad ning juhinduda tuleb HMS-st.

Magistritöö koostamisel kasutas autor andmekogumise meetodit vajalike lähteandmete kogumiseks ja kirjanduse läbitöötamiseks, empiirilist analüüsi ja induktiivset meetodit, mis toetub õigusliku regulatsiooni, õigusteoreetilise kirjanduse ja kohtupraktika põhjal järelduste tegemisele, samuti võrdlevat meetodit erinevate riikide õigusallikate regulatsioonide probleemikeskseks võrdlemiseks. Autor analüüsis töös kerkinud küsimusi ning tõi välja üldistatud ettepanekud probleemikohtadele tähelepanu pööramiseks ja regulatsioonide muutmiseks.

Distsiplinaarvastutus on ametnike juriidiline vastutus teenistusvahekordi reguleerivate õigusnormide rikkumise eest. Samuti võib käsitleda distsiplinaarvastutust kui ametniku erilisest usaldussuhtest tulenevat avaliku huvi ja avaliku korra kaitseks ettenähtud kontrollimehhanismi. Distsiplinaarmenetluse eesmärk on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine.

Distsiplinaarmenetlus on oma olemuselt haldusmenetlus. Siiski võib distsiplinaarvastutuse regulatsioonis leida puutepunkte karistusõiguse (ärakuulamisõiguse tagamine, võimaliku distsiplinaarsüüteo toimepanemise asjaolude kohta tõendite kogumine ning isikute kaitseõiguse tagamine) ning võlaõigusega (süü vormid). Sellegipoolest ei näe kehtiv ATS ette teenistuskohustuste rikkumise tuvastamisel juhendumist võlaõigusest ega karistusõigusest. Politseiametnike suhtes distsiplinaarvastutuse kohaldamisel tuleb juhinduda avaliku teenistuse seadusest PPVS-st tulenevate erisustega. Distsiplinaarvastutuse kohaldamisel ametnike suhtes, kes ei ole politseiametnikud, tuleb juhinduda üksnes ATS-st. Tulenevalt HMS § 5 lg 1 alusel haldusorganile antud õigusest määrata haldusmenetluse üksikasjad kaalutusõiguse alusel ning lähtudes asutuse põhimäärusest tulenevast õigusest oma tööd korraldada, on PPA-s siseaktina kehtestatud distsiplinaarmenetluse läbiviimise juhend. Juhendis on koondatud distsiplinaarvastutust reguleerivad killustunud normid ühte kokku, seejuures on arvestatud ka kehtiva kohtupraktikaga. Tähelepanu väärib, et juhendis eraldi sätestatud menetleja, tunnistaja, kahtlustatava ja süüdistatava instituudid ning nende õigused ja kohustused. Juhendi koostamisel on arvestatud PPA-s töötavate eri ametnike gruppidele (politseiametnikele ja PPA ametnikele, kes on ametisse nimetatud ATS alusel aga ei ole politseiametnikud) laienevate regulatsioonidega.

Põhilised erinevused politseiametnike ja PPA ametnike distsiplinaarvastutuses puudutavad distsiplinaarsüütegusid ning mõningaid aspekte tõendite kogumisel distsiplinaarmenetluses. Võrreldes politseiametnike ja PPA ametnike distsiplinaarsüütegusid omavahel ja kõrvutades need omakorda ATS § 7 lõigetes 1-3 sätestatud ametniku mõiste ja avaliku võimu teostamise ülesannetega leidis autor, et eriregulatsioon toob kaasa nimetatud ametnike gruppide põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise. Politseiametnike ja PPA ametnike võrdse kohtlemise tagamiseks peavad PPA ametnikele kohaldatavad distsiplinaarsüüteod olema samasugused politseiametnikele kohaldatavate distsiplinaarsüütegudega. Autori hinnangul tuleks mõlema ametnike grupi suhtes sätestada kaks distsiplinaarsüütegu, milleks on teenistuskohustuse süüline rikkumise ja vääritud tegu. Võrdse kohtlemise tagamiseks tõendite kogumisel, on autor seisukohal, et menetleja poolt seletuse nõudmise kohustuslikkus ei saa laieneda mitte ainult politseiametnikele, vaid ka PPA ametnikele. Oluline on märkida, et süütuse presumptsiooni printsiibist tulenevalt on ametnikul õigus seletuse andmisest keelduda. Selline õigus tekib ametnikule alates tema teavitamisest alustatud distsiplinaarmenetlusest ja sellest, et teda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises.

Ärakuulamisel on oluline osa isikute põhiseaduslike õiguste tagamisel, aidates vältida õiguste piiramist ülemäära palju või seadusliku aluseta. Karistusliku iseloomuga haldusmenetluses (distsiplinaarmenetluses) on ärakuulamine nõutav ka PS § 24 teise lause ning EIÕK artikli 6 kontekstis. Kuigi ärakuulamise käigus võib ilmned olulist teavet menetluseseme faktiliste asjaolude kohta, ei ole tõendusteabe kogumine ärakuulamise ainus eesmärk. Ärakuulamist ei saa samastada menetlusosaliselt seletuse kui tõendi võtmisega, kuigi ärakuulamise käigus võidakse anda ka seletus. Menetlusosalise seletus kujutab endast üksnes tõenduslikku informatsiooni, ärakuulamise eesmärk on aga võimaldada isikul esitada ka õiguslikke vastuväiteid ja põhjendusi oma seisukohtade kaitseks. Sellest tulenevalt peab menetlusosaline saama igas menetlusetapis tutvuda menetlusega seonduva informatsiooniga, sh menetlusedokumentidega. Tagamaks menetlusalusele isikule õiguse distsiiplinaarmenetluses tulemuslikult oma seisukohti kaitsta, peab isik teadma, milline info on juba ametiasutuse kätte kogutud ning kas see on tõene ja täielik. Selleks peab menetlusalusel isikul olema tema nõudel juurdepääs kõigile menetlusega seotud dokumentidele. Õigus olla ära kuulatud ei ole personaalset laadi õigus, selline õigus võib laieneda ka menetlusosalise esindajale. Seega isikul, kelle suhtes distsiiplinaarmenetlust läbi viiakse, samuti tema esindajal, on õigus tutvuda distsiiplinaarmenetluses kogutud materjalidega menetluse igas etapis ja esitada menetluse jooksul asjassepuutuvaid taotlusi.

Ärakuulamisõiguse tagamise seisukohalt peab positiivsena märkima, et ATS ja juhendi koostoime tagab distsiiplinaarmenetluse käigus politseiametnike ja PPA ametnike nõuetekohase ärakuulamise. Uuringu tulemusel tuleb tähelepanu juhtida järgmisele asjaolule. Selleks, et menetlusosaline saaks oma arvamust ja vastuväiteid avaldada, tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul on tal võimalik faktilisi asjaolusid ja tõendamise tulemusi analüüsida ning neid kontrollida. Tähtaeg sõltub konkreetse menetlusasja keerukusest – mida keerulisem on menetlusasi, seda pikem võiks olla arvamuse ja vastuväidete esitamise tähtaeg. Kehtivas ATS-s on kehtestatud menetlusalusele isikule viis tööpäeva distsiiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta arvamuse ja vastuväidete esitamiseks, samuti nii tunnistaja kui ka kahtlustatava poolt seletuse andmiseks. Samas ei ole seaduses ette nähtud tähtaja pikendamise võimalust erijuhtude, nt mahuka materjali läbitöötamise või õigusabi tarbeks, samuti menetlusosalise tervislikel põhjustel. Selline olukord ei ole kooskõlas hea halduse tavaga, mis näeb ette, et haldussuhte osalisele antakse oma seisukohtade esitamiseks mõistlik tähtaeg õiguste kaitse efektiivse realiseerimise tagamiseks. Autor on seisukohal, et seaduses peab olema sätestatud võimalus viiepäevase tähtaja pikendamiseks. Tähtaja pikendamise vajadusel peaks menetlusalune isik pöörduma kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis menetleja

poole ja põhjendama tähtaja pikendamise vajaduse. Tähtaja pikendamise peaks otsustama menetleja struktuuriüksuse juht. Võttes aluseks Saksa ametnike distsiplinaarseaduse, ei pea tähtaeg ületama ühte kuud.

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et ametnikule selgituste andmise või arvamuse esitamise võimaldamata jätmine on oluline isiku menetlusõiguste rikkumine, mis toob kaasa distsiplinaarkaristuse määramise otsuse õigusvastasuse. 2010.a võttis Riigikohus kokku distsiplinaarmenetluses ärakuulamisõiguse teostamise varasema praktika, sedastades, et ära kuulamata jätmine on oluline menetlusviga (HMS § 58 mõttes), mis toob endaga kaasa määratud karistuse ebaseaduslikuks tunnistamise ja vaidlustatud käskkirja tühistamise. Eeltoodut muutis Riigikohtu halduskolleegium 2013.a sedastades, et kuna ärakuulamisõigus haldusmenetluses on isiku menetluslik õigus, võimaldab HMS § 58 jätta haldusakti kehtetuks tunnistamata, kui haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid, kui need rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Mida ulatuslikum on haldusorgani kaalutusõigus ja mida raskem on ärakuulamisviga, seda tõenäolisemalt mõjutab viga asja otsustamist. HMS §-st 58 tuleneb, et ärakuulamisõiguse rikkumisel võib kohus jätta haldusakti tühistamata üksnes juhul, kui kohus on veendunud, et isiku nõuetekohane ärakuulamine ei oleks toonud kaasa kaebaja jaoks soodsama haldusakti andmist. Tulenevalt Riigikohtu ja Euroopa Kohtu praktikast ning HMS §-s 58 sätestatust leiab autor, et ärakuulamisõigus ei pruugi olla absoluutne õigus. Arusaadavalt on distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte menetlusosalisele tutvustamata jätmine või formaalne tutvustamine, jätmata piisavalt aega arvamuste ja vastuväidete esitamiseks, haldusmenetluslikus tähenduses ebamõistlik. Samuti ei ole selline tegevus kooskõlas hea halduse tavaga. Seega on tegemist menetlusnõuete rikkumisega, mistõttu peab kohus kontrollima, kas distsiplinaarmenetluses on muud ärakuulamist tagavad toimingud tehtud ja kas ärakuulamisõiguse rikkumise puudumisel oleks menetluse tulemus võinud olla teistsugune. Sellisel juhul on põhjendatud ka haldusakti jõusse jätmine.

Sarnaselt karistusõigusega tuleb ka distsiplinaarmenetluses tõendeid koguda väga hoolikalt, sest sellest sõltuvad konkreetsele teole antav õiguslik hinnang (distsiplinaarsüüteo kvalifikatsioon), samuti õiglase distsiplinaarkaristuse määramine või määramata jätmine. Karistusõigusega võrreldes ei pruugi distsiplinaarmenetluses tõendamisstandardid olla sama kõrged, sellest hoolimata peab ka distsiplinaarvõimu teostaja poolt distsiplinaarsüüteo antav hinnang tuginema tõenditele. Seega on nõuded distsiplinaarmenetluses kogutavatele tõenditele ja tõendite kogumise menetlusele piisavalt kõrged. Oluline on siin rõhutada

distsiplinaarmenetluse karistuslikku olemust, eriti juhul, kui distsiplinaarkaristuseks määratakse teenistusest vabastamine.

Kuigi kehtivasse ATS-i on lisandunud sätted tunnistajalt ja kahtlustatavalt seletuse võtmise ning enne distsiplinaarkaristuse määramist ametnikult arvamuse ja vastuväidete võtmise osas distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta, on tõendite liigi ja kogumise viisi seisukohalt ATS-i regulatsioon jäänud üldises plaanis tagasihoidlikuks. Lisaks viimati nimetatud seletustele ning ametniku arvamuse ja vastuväidetele, mis oma iseloomult on ka seletused, puudub ATS-s regulatsioon teiste distsiplinaarmenetluses lubatavate tõendite liikide kohta. Seega ATS-s sätestamata tõendite liikide ning tõendite kogumise ja talletamise osas tuleb lähtuda HMS-st, mis omakorda viitavad HKMS-i ja TsMS-i normide kohaldamise lubatavusele. Kuigi kohtupraktika toetab seisukohta distsiplinaarmenetlusest kui haldusmenetlusest, on kohtud korduvalt oma lahendites kasutanud karistusõiguslikku analoogiat (nt hädaseisundi käsitus, deliktistruktuur). Neist olulisem on süütuse presumptsiooni ülevõtmine. Distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustataval ametnikul on õigus keelduda ennast süüstavate ütluste andmisest, samuti õigus mitte esitada ennast süüstavaid tõendeid.

ATS ja juhend sätestavad enese mittesüüstamise privileegi kohaldamise ametnikust tunnistaja suhtes, samas ei sätesta ATS sellist õigust menetlusaluse isiku suhtes. PPVS-s kõnealune säte puudub nii tunnistaja kui ka menetlusaluse isiku osas. Küll on juhendis sätestatud kahtlustatava õigus keelduda seletuse andmisest ning omapoolsete tõendite esitamisest. Kõrvaldamaks põhimõttelise vastuolu seaduses, on vajalik lisada ATS-i säte distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku õigustest, muuhulgas õigusest mitte anda ennast süüstavaid ütlusi, keelduda ütluste andmisest seaduses sätestatud lähedaste vastu ning mitte esitada ennast süüstavaid tõendeid.

Autor uuris enese mittesüüstamise privileegi ja osalemiskohustuse kontekstis küsimust menetlusaluse isiku poolt tõendite tahtlikust varjamisest või hävitamisest, eesmärgiga distsiplinaarvastutusest vabaneda. Selleks kõrvutas autor ametniku eetikakoodeksis sätestatud asjakohased väärtused ATS-s sätestatud ametniku üldiste käitumiskohustustega. Eelkirjeldatu alusel võib menetlusaluse ametniku poolt tõendite varjamises märgata aususe ja usalduskohustuse rikkumist ametiasutuse ees, seega ka eetilist konflikti. Selle konflikti kaalub üles süütuse presumptsioon, mis avaldub ka juhendis, täpsemalt kahtlustatava õiguses mh keelduda omapoolsete tõendite esitamisest. Oluline on siin, et PS § 22 lg-s 3 ja EIÕK art 6 lg-s 1 sätestatud enese mittesüüstamise privileegist tulenevalt on välistatud isiku karistamine

selle eest, et ta esitab ametivõimudele ebaõigeid andmeid eesmärgiga mitte paljastada enda poolt toime pandud kuritegu – seda tingimusel, et valetõendite esitamisega ei kaasne aktiivne tegevus teise isiku alusetuks süüstamiseks. Kui aga distsiplinaarmenetluse käigus kogutud tõendite alusel leiab siiski kinnitust ametniku poolt tõendite tahtlik hävitamine, eesmärgiga süüstada alusetult teist isikut, peab autori hinnangul sellisele käitumisele järgnema ka vastutus. Seega peab autor põhjendatuks täiendada ATS-s vääritud teo, kui distsiplinaarsüüteo kirjeldust tõendite tahtliku hävitamise osas.

Kehtivad õigusaktid ei sätesta piiranguid mitu seletust menetlusalune isik menetluse käigus anda saab, millest järeldub, et seletuste arv ei ole piiratud. Ühelgi tõendil ei ole kohtu jaoks ette kindlaks määratud jõudu ning kohus hindab kõiki tõendeid nende kogumis ja vastastikuses seoses. See tähendab, et isegi sama asjaolu suhtes haldusmenetluses seletusi andnud isiku kohtus vande all ülekuulamine ei kõrvalda iseseisvalt kohtumenetluses arvesse võetavate tõendite hulgast tema poolt haldusmenetluses antud ja protokollitud seletusi. Seega ei ole menetlusaluse isiku poolt antud esialgse seletuse hilisem muutmine varasema seletuse tõendite hulgast väljaarvamise aluseks ning on võimalik, et menetluse käigus kogutud tõenditest ilmneb hoopis hilisema seletuse ebausaldusväärsus. Kui tegemist on diametraalselt lahknevate erinevustega kohtueelses menetluses ja kohtumenetluses antud ütluste vahel ning kui isik ei suuda mõistusepäraselt ja kohtule arusaadavalt selgitada erineval ajaperioodil antud ütluste erisuse põhjust, tuleb see tõend tervikuna kui ebausaldusväärne kõrvale jätta. Kui aga isik suudab kohtule usutavalt ja arusaadavalt selgitada, miks ta erineval ajaperioodil erinevaid ütlusi andis, saab usaldusväärseks lugeda üksnes kohtus, mitte aga kohtueelses menetluses antud ütlused.

Eeltoodust tulenevalt on autori poolt püstitatud hüpotees distsiplinaarmenetluse alareguleerituse kohta kinnitust leidnud. Arvestades Eesti riigi väiksust, ei oleks otstarbekas välja töötada uut ametnike distsiplinaarseadust, küll aga oleks praktilist vajadust arvestades otstarbekas kujundada ATS-i distsiplinaarvastutust põhjalikult reguleeriv peatükk. Sarnaselt Saksa ametnike distsiplinaarseaduse ülesehitusele ja arvestades tänast kohtupraktikat, peaksid põhjalikult ja järgemööda olema sätestatud distsiplinaarsüüteod, distsiplinaarkaristused ning distsiplinaarmenetlus. See eeldab seadusandja poolset tahet luua distsiplinaarmenetlusele, kui haldusmenetluse eriliigile, oma koht õigussüsteemis. Autor on seisukohal, et ATS peaks sätestama ametnike distsiplinaarõiguse materiaal- ja menetlusnormide katusregulatsiooni kogu avalikus teenistuses, tagades sellega avaliku teenistuse suurema läbipaistvuse ja ausa

toimimise. Vastava valdkonna eriseadused peaksid välja tooma üksnes erisused, mis on omased just konkreetsele valdkonnale.

DIE BESONDERHEITEN DER DISZIPLINARVERANTWORTUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST AN BEISPIEL VON POLIZEIBEAMTEN

ZUSAMMENFASSUNG

In der vorliegenden Magisterarbeit werden die Besonderheiten der Disziplinarverantwortung im öffentlichen Dienst an Beispiel von Polizeibeamten erforscht. Die Bediensteten sind ein Teil eines großen Systems, das den gemeinsamen Ziel: Wahrung der öffentlichen Interessen verfolgt. Somit werden von der Gesellschaft in Bezug auf die Ethik stets höhere Erwartungen an die Polizeibeamten und -Beamtinnen gestellt, wodurch sie mit einer höheren Verantwortung vor dem Staat und dem Volk konfrontiert werden. Die Handlungen der Polizeibeamtinnen und -Beamten müssen nicht nur als gesetzestreu erscheinen, sondern auch gesetzestreu sein.

Zum Zeitpunkt 01.03.2016 beschäftigt das Estnische Polizei- und Grenzschutzamt (Politseija piirivalve amet, PPA), als einer der größten Ämter Estlands, insgesamt 5322 Personen. Davon sind 4001 Personen als Polizeibeamten und 778 Personen als Beamten entsprechen dem Gesetz zur öffentlichen Dienst (Avaliku teenistuse seadus, ATS) eingestellt.

Der Grund für die Erforschung dieses Themengebietes entstand aus der Tatsache, dass die Estnischen Gesetzesnormen bezüglich des Disziplinarverfahrens zw. mehreren Gesetzen zerteilt sind, wodurch es an einer generellen und zentralen Regelung mangelt. Das am 01.04.2013 in Kraft getretene Gesetz zur öffentlichen Dienst (ATS) hat die Situation zwar verbessert, doch nach dem Standpunkt des Verfassers dieser Magisterarbeit besteht weiterhin ein Verbesserungsbedarf. Die bestehende Gesetzesregelung sollte um einiges, insbesondere die Arten von Beweismitteln und das Verfahren zur Beweissammlung, erweitert werden. Die gültige Fassung des ATS erkennt bei dem Verfahren zur Beweissammlung nur die Aufnahme von Erklärungen des verdächtigten Beamten und des im Beamtenstatus tätigen Zeugen sowie die Aufnahme von Äußerungen und Einsprüchen des verdächtigten Beamten zu einer Zusammenfassung des Disziplinarverfahrens. In der derzeit gültigen Fassung des ATS werden neben diesen soeben genannten Beweismitteln keine weiteren Beweismittelarten geregelt und deshalb muss bei Bedarf auf das Estnische Verwaltungsverfahrensgesetz (Haldusmenetluse seadus, HMS) zurückgegriffen werden,

Bei der Verfassung dieser Magisterarbeit kamen als Methodik die Erfassung und die Erarbeitung der Fachliteratur, die empirische Analyse und die induktiven Schlussfolgerungen

aus der Gesetzesregelung, aus der theoretischen Fachliteratur und aus den Gerichtsbeschlüssen sowie der problembewusste Vergleich von Gesetzesquellen verschiedener Staaten zur Anwendung. In der Magisterarbeit werden die entstandenen Problemstellungen analysiert und es werden generalisierte Vorschläge zur Problembehebung ernannt, um zu verdeutlichen, welche Aspekte mehr Aufmerksamkeit sowie Veränderungen bedürfen.

Bei der Disziplinarverantwortung handelt es sich um eine juristische Verantwortung der Beamten in Bezug auf die möglichen Verstöße gegen das Beamtenrecht. Des Weiteren kann die Disziplinarverantwortung als ein aus dem besonderen Vertrauensverhältnis der Beamten hervorgehender Kontrollmechanismus zur Wahrung der öffentlichen Interessen und der öffentlichen Ordnung gedeutet werden. Als Ziele des Disziplinarverfahrens gelten die schnelle und umfangreiche Aufklärung von Umständen, die auf einen Disziplinarverstoß hindeuten, die Identifikation eines potentiellen Täters oder einer Täterin und die gerechte Ausübung der Disziplinarmaßnahmen.

Das Disziplinarverfahren zählt nach seinem Inhalt einerseits zu den Verwaltungsverfahren, andererseits lassen sich in der gesetzlichen Regelung des Disziplinarverfahrens Anknüpfungen sowohl an das Strafrecht (Gewährung des Anhörungsrechts, Beweissammlung zu den Umständen eines womöglich begangenen Disziplinarverstoßes, Gewährung des Verteidigungsrechts) als auch an das Schuldrecht (Deutungen des Schuldbegriffes) feststellen. Dennoch finden sich in der gültigen Fassung des Gesetzes zur öffentlichen Dienst (ATS) bei einer Feststellung eines Dienstvergehens keine Verweise weder auf das Schuld- noch auf das Strafrecht. Bei der Deutung der Disziplinarverantwortung ist im Falle von Polizeibeamten von ATS mit der zusätzlichen Berücksichtigung der Sonderregelungen aus dem Estnischen Polizei- und Grenzschutzgesetz (Politsei ja piirivalve seadus, PPVS) auszugehen. Im Falle von Beamten, die nicht als Polizeibeamten eingestuft werden, ist bei der Deutung der Disziplinarverantwortung ausschließlich von ATS auszugehen. Basierend auf § 5 Abs. 1 des Estnischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (Haldusmenetluse seadus, HMS), der den Verwaltungsorganen die Ermessensfreiheit für die Bestimmung der Einzelheiten eines Verwaltungsverfahrens erteilt, und auf Basis der Geschäftsordnung des Estnischen Polizei- und Grenzschutzamtes (PPA), die eine Freiheit für die selbständige Gestaltung des Tagesgeschäftes festhält, wurde bei der PPA für den internen Gebrauch ein Leitfaden für das Disziplinarverfahren erstellt. In diesem Leitfaden sind die verschiedenen, über mehrere Gesetzesnormen zerstreut auffindbare Regelungen zur Disziplinarverantwortung mit der zusätzlichen Berücksichtigung der gültigen Gerichtspraxis zusammengefasst. Als

bemerkenswert ist dabei zu erwähnen, dass in dem Leitfaden das Institut des Verfahrensleiters, der Zeugen, des Verdächtigten sowie des Angeklagten sowie deren Rechte und Pflichten aufgeführt werden. Bei der Erarbeitung des Leitfadens wurden ebenfalls die abweichenden Regelungen für die bei der PPA beschäftigten verschiedenen Beamtengruppen (Polizeibeamten und Beamten des PPA) mitberücksichtigt.

Die wesentlichen Unterschiede bei der Disziplinarverantwortung zwischen den Polizeibeamten und den Beamten des PPA liegen in der Behandlung von Disziplinarverstößen und in einigen Umständen für die Beweissammlung in einem Disziplinarverfahren. Aus dem Vergleich der Regelungen für die Disziplinarverstöße bei den Polizeibeamten mit den Regelungen für die Disziplinarverstöße bei den Beamten des PPA, gefolgt von einem Vergleich mit den Bestimmungen des § 7 Abs. 1-3 des ATS, in denen die Begriffe „der Beamte“ sowie die „Ausübung von öffentlichen Interessen“ behandelt werden, wurde dem Verfasser der vorliegenden Magisterarbeit auffällig, dass die abweichende Regelung einen unbegründeten Verstoß gegen die Gleichbehandlung der zuvor erwähnten Beamtengruppen darstellt. Für die Gleichbehandlung der Polizeibeamten und der Beamten des PPA müssten die Regelungen für Disziplinarverstöße für die Beamten des PPA mit den Regelungen für die Polizeibeamten angeglichen werden. Dabei wäre zu überlegen, für beide Beamtengruppen Regelungen für zwei Arten von Disziplinarverstößen festzuhalten: das schuldhaftes Dienstvergehen und die unwürdige Tat. Für die Gewährung der Gleichbehandlung in Bezug auf die Beweissammlung ist der Verfasser dieser Magisterarbeit der Meinung, dass das Recht des Ermittlers auf das Einfordern einer Erklärung nicht nur auf die Polizeibeamten, sondern ebenfalls auf die Beamten des PPA ausgedehnt werden sollte. Hierbei ist wichtig zu vermerken, dass die Beamten, ausgehend vom Prinzip der Unschuldsvermutung, das Recht besitzen, die Erklärungsabgabe zu verweigern. Ein solches Recht entsteht den Beamten nachdem sie über ein eingeleitetes Disziplinarverfahren und über die Verdächtigung ihrer Person in einem Disziplinarbegehen in Kenntnis gesetzt werden.

Bei der Anhörung ist es wichtig, dass die verfassungsmäßigen Rechte der Personen sichergestellt werden, sodass die Rechte nicht unnötig und ohne gesetzliche Begründung eingeschränkt werden. In Anbetracht des strafenden Charakters eines Verwaltungsverfahrens (Disziplinarverfahrens) besteht die Pflicht zur Anhörung sowohl aus dem Kontext des § 24 Satz 2 der Estnischen Verfassung als auch aus dem Artikel 6 des EGMR. Obwohl bei der Anhörung wichtige Tatsachen über die Gegebenheiten des Verfahrensgegenstandes offenbart werden können, liegt die Aufgabe einer Anhörung nicht alleine in der Beweismittelsammlung.

Trotz der Tatsache, dass während einer Anhörung auch Erklärungen abgegeben werden können, kann die Anhörung an sich nicht mit der Einsammlung einer Erklärung eines Verfahrensbeteiligten gleichgesetzt werden. Die abgegebene Erklärung eines Verfahrensbeteiligten stellt lediglich Angaben mit einem Beweischarakter dar, während das Ziel einer Anhörung vielmehr darin liegt, der Person die Möglichkeit zu rechtlichen Gegensprüchen sowie zu Begründung der persönlichen Standpunkte zu geben. Somit muss dem Verfahrensbeteiligten stets in jeder Verfahrenslage der Zugang zu den verfahrensbezogenen Informationen, einschließlich zu den Verfahrensunterlagen gewährt werden. Damit dem Verfahrensberechtigten effektiv das Recht zur Wahrung der persönlichen Interessen gewährt werden kann, muss die Person wissen, welche Infos von der Behörde bereits eingesammelt worden sind, und ob diese Infos wahr und vollständig sind. Dazu muss dem Verfahrensbeteiligten auf seinen Wunsch der Zugang zu den Verfahrensunterlagen gewährt werden. Das Recht auf Anhörung ist kein personengebundenes Recht, sondern kann ebenfalls auf die Vertreterin oder auf den Vertreter des Verfahrensbeteiligten ausgedehnt werden. Somit besitzen sowohl die Verfahrensbeteiligten, die unter einem Disziplinarverfahren stehen, als auch ihre Vertreter jederzeit das Recht auf Kenntnisnahme der Verfahrensunterlagen und das Recht verfahrensbezogene Anträge zu stellen.

In Bezug auf die Gewährung des Anhörungsrechts ist als positiv zu vermerken, dass durch die parallele Geltung der Leitfadens und des ATS für beide Beamtengruppen, d. H. sowohl für die Polizeibeamten als auch für die Beamten des PPA eine ordnungsgemäße Anhörung sichergestellt wird. Als Ergebnis für die Erforschungen sind folgende Tatsachen festzuhalten. Für die Ausübung des Rechtes auf eine Stellungnahme und auf Gegenargumente muss den Verfahrensbeteiligten eine zumutbare Frist gegeben werden, damit die Umstände sowie die Ergebnisse der Beweisführung von den Verfahrensbeteiligten angemessen analysiert und überprüft werden können. Die anzuwendende Frist sollte von der Komplexität des Verfahrensgegenstandes abhängig sein: je komplexer der Verfahrensgegenstand, umso länger sollte die Frist für die Einreichung von Stellungnahmen und Gegenargumenten gesetzt werden. In der gültigen Fassung des ATS werden den Verfahrensbeteiligten für die Einreichung einer Stellungnahme und einer Beanstandung zu der Zusammenfassung des Disziplinarverfahrens sowie für die Abgabe der Zeugenerklärungen und Erklärungen des Verdächtigten eine Frist von fünf Tagen gewährt. Die Gesetzesregelung bietet jedoch keine Möglichkeiten für eine Verlängerung dieses Fristes, die z. B. durch besondere Umstände wie die Erarbeitung eines umfangreichen Beweismaterials, die Gewährung der Rechtshilfe oder die gesundheitliche Verhältnisse des Verfahrensbeteiligten als begründet erscheinen. Eine

solche Situation entspricht nicht den Grundsätzen der ordentlichen Verwaltung, nach denen dem Verfahrensbeteiligten, zur Gewährung des Rechtsschutzes, eine angemessene Frist für die Äußerung ihrer Standpunkte gewährt wird. Der Verfasser der vorliegenden Magisterarbeit ist der Meinung, dass es in der Gesetzesregelung eine Möglichkeit für die Verlängerung der fünftägigen Frist geschaffen werden muss. Bei einem Bedarf nach der Fristverlängerung sollte der Verfahrensbeteiligte die Möglichkeit besitzen, an den Verfahrensleiter, in Schriftform und samt einer Begründung, einen Antrag auf die Fristverlängerung zu stellen. Dabei sollte die etwaige Fristverlängerung von dem Vorgesetzten des Verfahrensleiters beschlossen werden. In Anlehnung auf das Deutsche Bundesdisziplinargesetz könnte die Höchstgrenze hierbei auf vier Wochen festgelegt werden.

Der estnische Staatsgerichtshof Riigikohus hat mehrmals den Standpunkt geäußert, dass Situationen, in denen den Beamten keine Möglichkeit für eine Erklärung oder Stellungnahme gewährt wird, einen wesentlichen Verstoß gegen die Verfahrensrechte einer Person darstellt und somit eine bereits ausgesprochene Disziplinarstrafe außer Kraft setzen. Im Jahr 2010 hat Riigikohus eine Zusammenfassung über die gängige Gerichtspraxis zum Disziplinarverfahren erstellt, in der vermerkt wird, dass der Verzicht auf die Anhörung als ein gravierender Verfahrensfehler einzustufen ist (im Sinne von § 58 des HMS) und den Grund für eine Nichtigkeitsklärung einer bereits ausgesprochenen Disziplinarstrafe sowie eines angefochtenen Bescheids liefert. Dieser Standpunkt wurde von dem Riigikohus im Jahr 2013 überarbeitet, indem vermerkt wurde, dass das Anhörungsrecht zu den Verfahrensrechten einer Person gezählt wird, wodurch der § 58 des HMS es zulässt, die Gültigkeit eines Verwaltungsbescheids zu wahren, sogar wenn bei der Erlassung des Verwaltungsbescheides gegen die Verfahrensnormen verstoßen wurde, vorausgesetzt, dass diese Verstöße bei der Entscheidung der Sache nicht ins Gewicht haben fallen können. Je größer das Bemessensrecht eines Verwaltungsorgans und je grober der Verstoß gegen das Anhörungsrecht, desto wahrscheinlicher ist es, dass der Fehler bei der Entscheidung ins Gewicht fallen kann. Aus dem § 58 des HMS geht hervor, dass das Gericht einen bereits erlassenen Bescheid nur dann als nichtig erklären darf, wenn der Gericht überzeugt ist, eine ordnungsgemäße Anhörung der Person hätte zu einer günstigeren Verwaltungsbescheid führen können. Ausgehend von der Gerichtspraxis des Riigikohus, des Europäischen Gerichtshofes und auf Basis von § 58 des HMS ist der Verfasser dieser Magisterarbeit der Meinung, dass es bei dem Recht auf Anhörung nicht um ein absolutes Recht handelt. Im Lichte des Verwaltungsverfahrens erscheint es nicht als sinnvoll, wenn den Verfahrensbeteiligten die Zusammenfassung des Verfahrens nicht präsentiert wird, oder wenn den Verfahrensbeteiligten keine angemessene

Frist für die eine Stellungnahme oder für die Gegenargumente verleiht wird. Eine solche Situation entspricht ebenfalls nicht den Grundsätzen der ordentlichen Verwaltung. Somit handelt es sich hierbei um einen Verstoß gegen das Verfahrensrecht, wodurch das Gericht aufgefordert wird nachzuprüfen, ob die bei einem Disziplinarverfahren vorgesehenen Tätigkeiten zur Gewährung des Anhörungsrechts ausgeübt wurden und ob eine nicht erfolgte ordnungsgemäße Anhörung die Ergebnisse des Verfahrens beeinflusst hat. In solchen Fällen ist das In-Kraft-Bleiben des Verwaltungsbescheids durchaus begründet.

Ähnlich wie bei Strafrecht, muss auch in einem Disziplinarverfahren bei der Beweissammlung äußerste Sorgfalt walten, denn sie beeinflusst stark die rechtliche Einstufung der behandelten Tat (die Qualifikation des Disziplinarverstoßes), sowie die Bemessung einer Disziplinarmaßnahme und den etwaigen Verzicht auf einer Disziplinarmaßnahme. Im Vergleich zum Strafrecht mögen die Standards für die Beweisführung in einem Disziplinarverfahren vielleicht niedriger erscheinen, jedoch muss eine Beurteilung des Disziplinarvergehens vonseiten des disziplinarischen Vorgesetzten ebenfalls auf Beweisen beruhen. Somit liegen die Anforderungen für die Arten von Beweismitteln und für das Verfahren zur Beweissammlung in einem Disziplinarverfahren recht hoch. Hierbei ist wichtig den strafenden Charakter des Disziplinarverfahrens festzuhalten, besonders in den Fällen, bei denen eine Ausscheidung aus dem Dienst beschlossen wird.

Obwohl in die derzeit gültige Fassung des ATS neue Regelungen über die Aufnahme von Erklärungen des Zeugen und des Verdächtigten sowie Regelungen über die Aufnahmen von Äußerungen und Einsprüchen zu einer Zusammenfassung des Disziplinarverfahrens vor einer Bemessung der Disziplinarmaßnahme eingeflossen sind, wird die Regelung des ATS in Bezug auf die Beweisarten und bezüglich der Arten von Beweissammlung dennoch sehr knapp gehalten. Neben den zuvor genannten Erklärungen und Stellungnahmen sowie den Einsprüchen des Beamten, die inhaltlich ebenfalls als Erklärungen gedeutet werden können, fehlt in dem ATS eine Regelung über die zugelassenen Arten von Beweismitteln bei einem Disziplinarverfahren. Wegen mangelnder Regelung in dem ATS muss bei der Bestimmung, Sammlung und Aufbewahrung von Beweismitteln von dem Estnischen Verwaltungsverfahrensgesetz (Haldusmenetluse seadus, HMS) ausgegangen werden, das wiederum auf die Estnische Verwaltungsverfahrensordnung (Halduskohtumenetluse seadustik, HKMS) und auf die Estnische Zivilprozessordnung (Tsiviilkohtumenetluse seadustik, TsMS) verweist. Die gängige Gerichtspraxis unterstützt zwar die Deutung des

Disziplinarverfahrens als Verwaltungsverfahren, jedoch kommt in den Gerichtsbeschlüssen vermehrt die Analogie mit dem Strafrecht zur Geltung (z.B. Behandlung des Notstands, Struktur eines Deliktes). Der bedeutendste Aspekt dabei ist die Übernahme der Unschuldsvermutung. Der in einem Disziplinarverstoß verdächtigter Beamte besitzt das Recht die Aussage und das Einreichen von Beweisen zu verweigern, falls diese ihn oder sie selbst inkriminieren würden.

Für die Zeuginnen und Zeugen im Beamtenstatus erkennen das ATS und der Leitfaden das Privileg, sich nicht selbst beschuldigen zu müssen, wobei im ATS kein solches Recht für den Verfahrensbeteiligten vorgesehen ist. Das PPVS beinhaltet jedoch keine diesbezügliche Regelung weder zu den Zeugen noch zu den Verfahrensbeteiligten. Im Leitfaden wiederum sind die Rechte des Verdächtigten festgehalten, wonach das Einreichen von Erklärungen und persönlicher Beweise verweigert werden darf. Zur Behebung solcher grundlegenden Widersprüche in den Gesetzen wäre es nötig, das ATS mit der Regelung zu den Rechten des im Dienstvergehen verdächtigten Beamten zu ergänzen. Hiervon wären insbesondere das Recht auf Verweigerung von sich selbst beschuldigenden Aussagen, das Recht auf Aussageverweigerung bezüglich der im Gesetz genannten Verwandten und das Recht auf Verweigerung von sich selbst beschuldigenden Beweisen betroffen.

Der Verfasser der vorliegenden Magisterarbeit hat im Kontext des Privilegs, sich selbst nicht beschuldigen zu müssen, und im Kontext der Beteiligungsverpflichtung erforscht, welche Regelungen gelten für eine gezielte Verheimlichung oder Vernichtung von Beweismitteln mit dem Ziel, sich von der Disziplinarverantwortung zu befreien. Hierfür wurden die Bestimmungen der Estnische Verhaltenskodex für Beamte (Ametniku eetikakoodeks) mit den Verhaltensverpflichtungen des ATS verglichen. Hierbei ließ sich feststellen, dass die Beweisverheimlichung eines verfahrensbeteiligten Beamten als ein Verstoß gegen die Wahrheitsverpflichtung sowie gegen die Vertrauensverpflichtung gegenüber der Behörde, d. h. einen ethischen Konflikt darstellt. Für die Überbrückung dieses Konflikts dient die Unschuldsvermutung und so wird im Leitfaden, unter den Rechten des Verdächtigten. u. a. das Recht auf die Verweigerung persönlicher Beweisabgabe genannt. Hierbei ist es wichtig zu vermerken, dass entsprechen dem § 22 Abs. 3 der Estnischen Verfassung als auch entsprechend dem Artikel 6 Abs. 1 des EGMR hervorgehenden Privilegs, sich selbst nicht beschuldigen zu müssen, kann eine Person nicht dafür bestraft werden, wenn er oder sie mit dem Ziel, die selbst begangene Straftat zu verbergen, falsche Angaben an eine Behörde liefert, vorausgesetzt, dass diese Tätigkeit nicht auf eine unbegründete Beschuldigung einer

anderen Person gezielt ist. Wenn aber im Laufe des Disziplinarverfahrens über die gesammelten Beweismittel festgestellt wird, dass die Beweise durch den Beamten willentlich vernichtet wurden, mit dem Ziel, die Schuld auf eine andere Person zu schieben, muss, nach der Meinung des Verfassers dieser Magisterarbeit, ein solches Benehmen zur Verantwortung gezogen werden. Aus diesem Grund erscheint dem hier Schreibenden als begründet, die Regelungen des ATS mit der Behandlung zum unwürdigen Tat, im Sinne einer Schilderung eines Disziplinarvergehens bezüglich der beabsichtigten Beweisvernichtung, zu ergänzen.

Die geltenden Rechtsnormen schildern keine Begrenzungen, zu wie vielen Erklärungen die Verfahrensbeteiligten während eines Verfahrens berechtigt sind, woraus es schließen lässt, die Zahl der möglichen Erklärungen ist unbegrenzt. Keines der Beweise verfügt über eine für das Gericht festgelegte Beweiskraft und so wiegt das Gericht die Beweise als Ganzes und in ihrer gegenseitigen Wechselwirkung. Das bedeutet, dass sogar das Ergebnis eines im Gericht unter Eid erfolgten Verhörs einer Person, die oder der zu denselben Umständen bei einem Verwaltungsverfahren Erklärungen abgegeben hat, die von ihm oder ihr während des Verwaltungsverfahrens gegebenen und protokollierten Erklärungen nicht aus der Liste der Beweismittel beseitigt, die im Gerichtsverfahren einzeln betrachtet werden. Somit ist eine mögliche spätere Aussageänderung des Verfahrensbeteiligten kein Grund dafür, die ursprüngliche Erklärung aus den Beweismitteln auszuschließen, sondern im Verlaufe des Verfahrens kann eventuell die Nichtbrauchbarkeit von späteren Erklärungen festgestellt werden. Falls bei den Aussagen im vorgerichtlichen Verfahren im Vergleich zu den Aussagen im Gerichtsverfahren zu gravierenden Unterschieden kommt und die Person nicht in der Lage ist, dem Gericht die Abweichung von zu verschiedenen Zeitpunkten geleisteten Erklärungen zu begründen, ist der Beweismittel als Ganzes wegen seiner mangelnden Glaubwürdigkeit zu verwerfen. Wenn die Person aber dem Gericht die Unterschiede glaubhaft und verständlich erklärt, warum er oder sie zu verschiedenen Zeiten von einander abweichende Erklärungen geleistet hat, können nur die vor dem Gericht geleistete Erklärungen und nicht die vorgerichtlichen Erklärungen als glaubwürdig eingestuft werden.

Auf das vorangegangene stützend erscheint dem Verfasser der vorliegenden Magisterarbeit die anfangs aufgestellte Hypothese über die derzeit unzureichende Regelung des Disziplinarverfahrens in Estland bewiesen. In Anbetracht der Größe des Estnischen Staates erscheint es nicht sinnvoll ein neues separates Beamtendisziplinargesetz zu erarbeiten. Es ist vielmehr eine Überarbeitung des Kapitels im ATS bezüglich der Regelung der

Disziplinarverantwortung ratsam. In Anlehnung auf das Deutsche Bundesdisziplingesetz und unter Berücksichtigung der gängigen Gerichtspraxis müssten Schritt für Schritt die Regelungen für Disziplinarvergehen, Disziplinarmaßnahmen sowie das Disziplinarverfahren überarbeitet werden. Dies erfordert den Willen der Gesetzgeber, das Disziplinarverfahren als eine Sonderart des Verwaltungsverfahrens im Rechtssystem zu etablieren. Der Verfasser der vorliegenden Magisterarbeit vertritt die Meinung, dass das ATS künftig eine übergreifende materiell- sowie verfahrensrechtliche Regelung bilden soll, mit dem Ziel, den öffentlichen Dienst zu mehr Transparenz sowie ordentlichen Verwaltung zu verhelfen. Die inhaltsverwandten Sondergesetze sollten nur die bereichsspezifischen Besonderheiten behandeln.

LÜHENDID

ATS – avaliku teenistuse seadus

BBG – Bundesbeamtengesetz

BeamtStG – Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)

BDG – Bundesdisziplinargesetz

BRRG – Beamtenrechtsrahmengesetz

EL – Euroopa Liit

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa Inimõiguste ja Põhivabaduste Konventsioon

EK – Euroopa Kohus

HMS – Haldusmenetluse seadus

HKMS – Halduskohtumenetluse seadustik

KarS – Karistusseadustik

KrMS – Kriminaalmenetluse seadustik

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

PPVS – Politsei- ja Piirivalveseadus

PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus

PTS – Politseiteenistuse seadus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

StPO – Strafprozessordnung

TDVS – Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TLS – Eesti Vabariigi töölepingu seadus

TrtHK – Tartu Halduskohus

TsMS – Tsiviilkohtumenetluse seadus

TsÜS – Tsiviilseadustiku üldosa seadus

VTMS – Väärteomenetluse seadustik

VÕS – Võlaõigusseadus

VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung

VwVfG – Verwaltungsverfahrensgesetz

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

o - otsus

m - määrus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004.
2. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri.
3. Achterberg, N. Allgemeines Verwaltungsrecht. Ein Lehrbuch. 2. Aufl. Heidelberg: Müller 1986.
4. Annus, R. Uurimis põhimõtte haldusmenetluses. Juridica 2008, nr 7.
5. Claussen, Bennecke, Schwandt. Das Disziplinarverfahren. 6. Auflage, 2010
6. Claussen, H. R, Janzen, W. Bundesdisziplinarordnung. Handkommentar unter Berücksichtigung des materiellen Disziplinarrechts. 7. Aufl. Berücksichtigung von Rechtsprechung und Schrifttum bis September 1992. Köln [etc.]: Heymann 1993.
7. Kanger, L. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? Juridica, 2011, nr 9.
8. Kangur, A. Kohus ja kohtulahend. Mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale. Tartu: Riigikohus, 2012.
9. Kergandberg, E Pikamäe, P. Kriminaalmenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura. 2012.
10. Kergandberg, E, Sillaots, M. Kriminaalmenetlus. Tallinn: Juura. 2006.
11. Kucsko-Stadlmayer, G Das Disziplinarrecht der Beamten. 4 aktualisierte Auflage. 2010.
12. Lang, K, Pärnamägi, I, Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, seisuga 03.05.2013.
13. Madise, Ü jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012.
14. Maurer, K (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
15. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004.
16. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
17. Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. Juridica VIII 2001.

18. Mikiver, M. Avaliku teenistuse õigus. 2. tr. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2002.
19. Nehl, H. P. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing 1999.
20. Pilving, I. Riigikohtu 2001 aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica II 2002.
21. Politsei- ja Piirivalveameti personali ülevaade 01.märtsi 2016 seisuga.
22. Pärnamägi, I. Saksa mõju Eesti õiguses. Õiguskeel 1/2014.
23. Tavits, G. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu, Tallinn 2013.
24. Saarmets, V. (Üld)tuntud ja tundmatu (ema)keel. Õigus ja keel 2011/2.
25. Sarv, J. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. Juridica, 2005, nr 5.

KASUTATUD INTERNETIALLIKAD

26. Avaliku teenistuse koduleht- <http://www.avalikteenistus.ee/>
27. Ametniku eetikakoodeks. - <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>
28. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. –
http://www.eki.ee/dict/qs2006/index.cgi?Q=ps%C3%BChh*&F=M&O=0&E=0
29. Elanike usaldus Politsei- ja Piirivalveameti suhtes – november 2015.-
<https://www.politsei.ee/et/organisatsioon/analuuks-ja-statistika/>
30. Eesti keele seletav sõnaraamat.-
<http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=seletus&F=M>
31. EV Põhiseadus komm vlj, 2012, § 22 komm 28. - <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-22/>
32. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. - <http://www.vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon> .

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Avaliku teenistuse seadus, RT I 1995, 16, 228.
2. Avaliku teenistuse seadus, RT I, 06.07.2012, 1
3. Beamten- Dienstrechtsgesetz, BGBI. Nr. 333/1979.-
<https://www.jusline.at/index.php?cpid=ba688068a8c8a95352ed951ddb88783e&lawid=160&paid=93&mvp=144>

4. Bundesbeamten-gesetz, 5.02.2009 (BGBI. I S. 160).- http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html#BJNR016010009BJNG000100000
5. Bundesdisziplinar-gesetz, 9.07.2001 (BGBI. I S. 1510).- <http://www.gesetze-im-internet.de/bdg/BJNR151010001.html>
6. Distiplinaarmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud PPA peadirektori 28.03.2013 käskkirjaga nr 95.
7. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT 1992, 26, 349
8. Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, 2012/C 326/02.- http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0391.01.EST&toc=OJ:C:2012:326:TOC.
9. Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz), 17.06. 2008 (BGBI. I S. 1010.- <http://www.gesetze-im-internet.de/beamstg/BJNR101000008.html>
10. Haldusmenetluse seadus, RT I 2001, 58, 354
11. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, RT II 2010, 14, 54.
12. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt ,RT II 1994, 10, 11.
13. Kriminaalmenetluse seadustik, RT I, 06.01.2016, 19
14. Piirivalveseadus, RT I 1994, 54, 903; 2008, 28, 181.
15. Piirivalveteenistuse seadus, RT I 2007, 24, 126; 2009, 36, 294.
16. Politsei- ja Piirivalveseadus, RT I 2009, 26, 159.
17. Politsei ja piirivalveseaduse rakendamise seadus, RT I 2009, 62, 405.
18. Politseiseadus, RT 1990, 10, 113; RT I 2008, 54, 304.
19. Politseiteenistuse seadus, RT I 1998 50, 753; RT III 2009, 54, 401.
20. Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts
(Beamtenrechtsrahmengesetz), 31.03.1999 (BGBI. I S. 654).- <http://www.gesetze-im-internet.de/brrg/BJNR006670957.html>
21. Strafprozessordnung, 7. April 1987 (BGBI. I S. 1074, 1319). - <https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/BJNR006290950.html>
22. Töölepingu seadus, RT I, 12.07.2014, 146
23. Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus, RT 1993, 26, 441
24. Verwaltungsverfahrensgesetz, 23.01.2003 (BGBI. I S. 102).- <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html#BJNR012530976BJNG000104310>
25. Võlaõigusseadus, RT I, 11.03.2016, 2
26. Väärteomenetluse seadustik, RT I, 19.03.2015, 37.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. EIKo, 27.02.1980, 6903/75 *Deweere vs. Belgia*
2. EIKo, 08.06.1976, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel jt vs. Holland*
3. EIKo 08.02.1996, *J. Murray vs. Suurbritannia*
4. EIKo 21.12.2000, *Heaney ja McGuinness vs. Iirimaa*.
5. EKo 21.03.1990, C142/87, *Belgia Kuningriik jt*
6. EKo 31.03.1992, C-269/90, *Hauptzollamt Muenchen-Mitte jt*
7. RKÜK 3-4-1-6-12
8. RKPJKo 3-4-1-1-03
9. RKPJKm 03.03.2011, 3-4-1-15-10
10. RKHKo 3-3-1-46-12
11. RKHKo 3-3-1-76-12
12. RKHKo 3-3-1-72-10 koos riigikohtunik J. Põllu eriarvamusega
13. RKHKo 3-3-1-30-09
14. RKHKo 3-3-1-30-09
15. RKHKo 3-3-1-76-09
16. RKHKo 3-3-1-2-06
17. RKHKo 3-3-1-10-05
18. RKHKo 3-3-1-70-03
19. RKHKo 3-3-1-74-03
20. RKHKo 3-3-1-42-03
21. RKHKo 3-3-1-82-03
22. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03
23. RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03
24. RKHKo 3-3-1-25-02
25. RKHKo 3-3-1-26-02
26. RKHKo 3-3-1-31-01
27. RKKKo 3-1-1-13-12
28. RKKKo 3-1-1-60-07
29. TlnRko 3-13-28
30. TlnRko 3-11-2445
31. Tln Rko 3-09-2021
32. TlnHko 3-12-1144
33. TrtHko 3-12-723

34. TlnHKO 3-11-1773/117

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Karl Pöder,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose:

„Politseiametnike distsiplinaarvastutuse erisused avalikus teenistuses“, mille juhendaja on dr. iur Gaabriel Tavits,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 02.05.2016